



Demandante: Procuraduría General de la Nación
Demandado: Consejo de Estado, Sección Segunda
Radicado: 11001-03-15-000-2024-03021-01

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2024-03021-01
Demandante: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado: CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN SEGUNDA

Temas: Tutela contra providencia judicial – defecto sustantivo, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución – competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar funcionarios públicos elegidos por voto popular

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala resuelve la impugnación presentada por la parte actora contra la sentencia proferida en primera instancia el 8 de agosto de 2024 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. En este fallo se declaró improcedente el amparo solicitado por no superar el requisito de la relevancia constitucional.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud de amparo

1. Con escrito radicado el 12 de junio de 2024, la Procuraduría General de la Nación, actuando por conducto de apoderado judicial, presentó acción de tutela contra el Consejo de Estado, Sección Segunda. Con la solicitud de amparo pretende la protección del derecho fundamental al debido proceso.

2. La trasgresión de la citada garantía constitucional se la adjudica a 10 sentencias de las subsecciones A y B de la Sección Segunda del Consejo de Estado por medio de las cuales se declaró la nulidad de actuaciones disciplinarias en las que el ente demandante sancionó a funcionarios públicos elegidos por voto popular.

1.2. Pretensiones

3. Los accionantes solicitaron:

1. Se dejen sin efectos las sentencias proferidas por el Consejo de Estado - Sección Segunda, relacionadas en la tabla 1.



2. En consecuencia, se ordene al Consejo de Estado – Sección Segunda que, en un término razonable, profiera sentencias sustitutivas en donde el factor competencia se analice de conformidad con las normas constitucionales y el precedente de la Corte Constitucional en lo que hace al control disciplinario sobre los servidores públicos de elección popular que no se encontraban en ejercicio de funciones del cargo para el cual fueron elegidos al momento de la imposición de la sanción. En ese orden, se analicen las causales de nulidad alegadas en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que no fueron objeto de estudio en las sentencias cuestionadas.

1.3. Hechos probados y/o admitidos

4. Como se expuso con antelación, la presente acción constitucional se dirige contra 10 providencias proferidas en el marco de procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, adelantados por servidores públicos que ocuparon cargos de elección popular, contra los fallos disciplinarios por medio de los cuales la Procuraduría General de la Nación los sancionó disciplinariamente.

5. Dado que los presupuestos fácticos de las providencias cuestionadas mediante este mecanismo constitucional son análogos, a continuación, se procede a relacionar la información que la sala considera relevante sobre cada trámite disciplinario en el que se dictaron los actos sancionatorios que fueron cuestionados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

SERVIDOR	CARGO OCUPADO	SANCIÓN
José Rubiel Páez	Alcalde del municipio de Caldas (Boyacá), período 2008 - 2011	Sancionado disciplinariamente con medida de destitución del cargo e inhabilidad para desempeñar cargos y funciones públicas por 12 años, mediante fallo disciplinario del 2 de mayo de 2017. Esto, por comprometer vigencias futuras sobre los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector de agua potable y saneamiento básico.
Javier Osorio Cortés	Alcalde de Dagua (Valle del Cauca), período 2008 - 2011	Sancionado disciplinariamente con medida de destitución el cargo e inhabilidad general por el término de 10 años, mediante Resolución 5 del 30 de abril de 2013. Lo anterior, por irregularidades en la contratación en el marco del estado de urgencia manifiesta dictaminada mediante el Decreto Municipal 167 del 14 de diciembre de 2010, proferido con fundamento en el artículo



		42 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con el artículo 2° numeral 4° literal a) de la Ley 1150 de 2007.
Sandra Jaramillo González	Concejala de Bogotá D. C. período 2012 – 2015.	Sancionada disciplinariamente con medida de destitución e inhabilidad general por 10 años, mediante fallo disciplinario del 7 de junio de 2016. Esto, por encontrarse inhabilitada para ejercer el cargo al haber suscrito un contrato de prestación de servicios profesionales con el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, cuya vigencia fue desde el 26 de enero de 2011 al 28 de marzo del mismo año.
Yamid Sterling Sánchez	Alcalde de Oporapa (Huila), período 2012 – 2015	Sancionado disciplinariamente con medida de destitución e inhabilidad general por 13 años, mediante Resolución del 1.º de marzo de 2016. Lo anterior, por haber suscrito, a nombre de su hermano, título escrutinario de un bien ejidal de propiedad del ente territorial que representaba.
Óscar Fernando Cerón Ortega	Alcalde de Colón – Génova (Nariño), período 2012 – 2015.	Sancionado disciplinariamente con medida de suspensión del cargo por 4 meses mediante fallo del 28 de diciembre de 2017, cuya sanción se confirmó en decisión del 26 de abril de 2018, que convirtió la suspensión en los salarios mínimos devengados al momento de los hechos, esto es, el valor de \$12'835.348. Esto, ante la omisión de presentar al concejo municipal el informe general de su gestión del 2014, durante el primer período de sesiones del 2015.
Rodolfo Hernández Suárez	Alcalde de Bucaramanga (Santander), período 2016 – 2019.	Sancionado disciplinariamente con la suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial por 8 meses, la cual se convirtió en el salario devengado para la época de los hechos, esto es,



		\$124.103.040. Esto, mediante Resolución del 20 de diciembre de 2019, confirmada el 18 de agosto de 2020. Lo anterior, por incumplir el deber de tratar con respeto y dignidad al concejal Jhon Jairo Claro Arévalo en hechos ocurrido el 22 de julio de 2019.
Juan Alberto Ramos Coronell	Alcalde de Juan De Acosta (Atlántico), período 2001 – 2003.	Sancionado disciplinariamente con la destitución del cargo e inhabilidad general para desempeñar cargos públicos por 10 años, mediante las Resoluciones del 25 de abril y 26 de julio de 2005. Esto, por haber comprometido las rentas del municipio por un período superior al de su mandato como alcalde. En virtud de tal hecho, se encontró que incurrió en la transgresión del artículo 76 de la Ley 617 de 2002.
Marco Sergio Rodríguez Merchán	Representante a la Cámara de Representantes por el departamento de Vichada, período 2014 – 2018.	Sancionado disciplinariamente con destitución del cargo e inhabilidad general por el término de 10 años, mediante la Resolución del 19 de octubre de 2020.
Carlos Barbosa Malaver	Alcalde de Anapoima (Cundinamarca), período 2008 - 2011	Sancionado disciplinariamente con medida de destitución e inhabilidad para desempeñar cargos públicos por 12 años, mediante auto del 15 de enero de 2014, confirmado en fallo del 6 de mayo de 2014. Lo anterior, por irregularidades en materia de contratación, lo que implicó que incurriera en la falta gravísima contemplada en el artículo 48, numeral 31 de la Ley 734 de 2002.
Sonia Serrano Prada y Rodolfo García Martínez	Alcaldesa de Lebrija (Santander) y secretario de planeación, período 2008 – 2011.	Sancionados disciplinariamente con medida de destitución y suspensión en el cargo por 4 meses. La señora Serrano Prada también fue sancionada con inhabilidad general para desempeñar cargos públicos por 13 años. Lo anterior, por



		irregularidades en la celebración de contratos, al haber incurrido en fraccionamiento de contratos y sobrecostos de la maquinaria de ejecución del objeto contractual.
--	--	--

6. Inconformes con las sanciones impuestas, estos servidores públicos promovieron demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Procuraduría General de la Nación. Los medios de control fueron interpuestos, con el fin de dejar sin efecto tales fallos disciplinarios y, como restablecimiento del derecho, solicitaron el reconocimiento y pago de los perjuicios ocasionados con las sanciones de destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos.

7. Los procesos fueron conocidos por las Subsecciones A y B de la Sección Segunda del Consejo de Estado. Mediante sentencias de segunda y única instancia, se declararon nulas las actuaciones disciplinarias proferidas por la Procuraduría General de la Nación. A continuación, se relaciona la información que se considera relevante de cada uno de los procesos que son objeto de este mecanismo de amparo:

Radicado	Demandante	Sentencia y fecha de notificación	Autoridad judicial	Decisión
15001-23-33-000-2017-00665-01 y 15001-23-33-000-2018-00253-00	José Rubiel Páez	Sentencia de segunda instancia, 23 de noviembre de 2023. Notificada el 16 de enero de 2024.	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B	Revocó fallo del Tribunal Administrativo de Boyacá que negó las pretensiones de la demanda. En su lugar, declaró la nulidad de los actos administrativos que lo habían sancionado.
76001-23-33-000-2014-00891-00	Javier Osorio Cortés	Sentencia de segunda instancia, 30 de noviembre de 2023. Notificada el 2 de febrero de 2024.	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B	Confirmó fallo del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y declaró la nulidad de los actos administrativos sancionatorios.
25000-23-42-000-2018-00304-01	Sandra Jaramillo González	Sentencia de segunda instancia, 8 de febrero de 2024. Notificada el	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A.	Revocó providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D que negó las pretensiones de la demanda. En su lugar,



		28 de febrero siguiente.		declaró la nulidad de los actos administrativos sancionatorios.
41001-23-33-000-2018-00153-01	Yamid Sterling Sánchez	Sentencia de segunda instancia, 8 de febrero de 2024. Notificada el 28 de febrero siguiente.	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A.	Revocó fallo del Tribunal Administrativo del Huila que negó pretensiones de la demanda. En su lugar, declaró la nulidad de los actos.
52001-23-33-000-2018-00461-01	Óscar Fernando Ortega Cerón	Sentencia de segunda instancia, 8 de febrero de 2024. Notificada el 27 de febrero siguiente.	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A	Revocó fallo del Tribunal Administrativo de Nariño que negó pretensiones. En su lugar, declaró la nulidad de los actos sancionatorios.
68001-23-33-000-2021-00340-01	Rodolfo Hernández Suárez	Sentencia de segunda instancia, 22 de febrero de 2024. Notificada el 11 de marzo de 2024.	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A	Revocó sentencia del Tribunal Administrativo de Santander que negó pretensiones. En su lugar, declaró la nulidad de los actos que sancionaron al servidor.
11001-03-25-000-2012-00156-00	Juan Alberto Ramos Coronell	Sentencia de única instancia, 8 de febrero de 2024. Notificada el 8 de marzo siguiente.	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A	Declaró la nulidad de los actos administrativos sancionatorios.
11001-03-25-000-2022-00216-00	Marco Sergio Rodríguez Merchán	Sentencia de única instancia, 4 de abril de 2024. Notificada el 8 de abril siguiente.	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A	Declaró la nulidad de los actos administrativos sancionatorios.
25001-23-42-000-2015-00115-01	Carlos Barbosa Malaver	Sentencia de segunda instancia, 11 de abril de 2024. Notificada el 8 de mayo de 2024.	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A	Revocó sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D que negó pretensiones. En su lugar, declaró la nulidad



				de los actos que sancionaron al servidor.
68001-23-33-000-2014-00077-01	Sonia Serrano Prada y otro	Sentencia de segunda instancia, 23 de mayo de 2024. Notificada el 6 de junio del mismo año.	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A	Revocó parcialmente sentencia del Tribunal Administrativo de Santander. En su lugar, declaró la nulidad únicamente de los actos administrativos que sancionaron a la señora Serrano Prada, alcaldesa elegida por voto popular. Confirmó la negativa en relación con el señor Rodolfo García Martínez, secretario de planeación, nombrado por la alcaldesa.

8. En todos los asuntos judiciales relacionados con antelación, las subsecciones A y B de la Sección Segunda del Consejo de Estado fundamentaron su decisión en la aplicación de la figura del control difuso de convencionalidad y, con ello, en el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos¹. A su vez, los fallos en cuestión se dictaron en consonancia con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del 8 de julio de 2020, caso Gustavo Petro Urrego contra Colombia la cual, a juicio de las demandadas, tiene fuerza obligatoria para todos los jueces.

9. En tal sentido, en aquellas providencias, las autoridades judiciales accionadas consideraron que los actos administrativos que sancionaron a aquellos servidores con medidas de suspensión, destitución e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas, no se ajustaron a la normativa convencional que regula el ejercicio de los derechos políticos y las respectivas garantías judiciales.

10. Lo anterior, puesto que la Sección Segunda de esta corporación sostuvo que la Ley 734 de 2002 que facultaba a la Procuraduría General de la Nación para destituir, suspender e inhabilitar a funcionarios elegidos por voto popular, «estuvo viciada de ilegalidad, desde sus orígenes». Esto, al considerar que a la luz de la convención y de la jurisprudencia de la Corte IDH – principalmente del fallo referido anteriormente – las autoridades administrativas carecen de competencia para restringir los derechos políticos de aquellos servidores, puesto que este tipo de

¹ 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 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.



sanciones pueden ser impuestas exclusivamente por una autoridad judicial, de conformidad con el artículo 23.2 de la Convención ADH.

1.4. Fundamentos de la vulneración

11. La Procuraduría General de la Nación sostuvo que, de conformidad con lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencias como la SU-712 de 2013, las acciones de tutela en las que la controversia esté relacionada con la competencia de la Procuraduría General de la Nación para ejercer la potestad disciplinaria sobre los servidores públicos de elección popular son relevantes a nivel constitucional.

12. A su vez, alegó que las subsecciones A y B de la Sección Segunda del Consejo de Estado incurrieron en **violación directa de la Constitución, defecto sustantivo y desconocimiento del precedente**. A continuación, se exponen brevemente los argumentos desarrollados por el ente de control en cada uno de los cargos formulados.

1.4.1. Violación directa de la Constitución

13. Afirmó que en las sentencias cuestionadas se desconoció el artículo 118 constitucional mediante el cual se le otorgó la competencia al ente de control de ejercer la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. Agregó que esta función fue precisada en el artículo 277 superior que dispuso que esta potestad implicaba imponer las respectivas sanciones de conformidad con la ley y que podía ejercerse, inclusive, contra los servidores elegidos por voto popular.

14. En tal sentido, sostuvo que las autoridades demandadas inaplicaron tales disposiciones de rango constitucional con fundamento en una errada interpretación del control de convencionalidad, lo que implicó que se diera prevalencia al artículo 23 de la CADH sobre las normas de la carta política que regulan el asunto en concreto.

1.4.2. Desconocimiento del precedente

15. Señaló que el criterio adoptado por la Sección Segunda del Consejo de Estado es contrario al precedente de la Corte Constitucional² que, de manera expresa y reiterada, ha manifestado que las normas convencionales no son supraconstitucionales. Argumentó que, según el alto tribunal, en virtud del bloque de constitucionalidad, tales normas se encuentran al mismo nivel que las disposiciones de la carta política.

² Frente a este punto, la entidad demandante referenció las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: C-551 de 2003, c-208 de 2006, C-986 de 2006, C-293 de 2007, C-111 de 2019 y C-146 de 2021.



16. Expuso que, según el precedente constitucional, es necesario llevar a cabo una interpretación armónica y sistemática que permita integrar los textos de ambos ordenamientos.

17. Aseguró que también se desatendieron los fallos³ del tribunal constitucional que, de manera uniforme, han reconocido la competencia de la Procuraduría General de la Nación para ejercer control disciplinario sobre los servidores públicos de elección popular y para imponerles, cuando sea necesario, las sanciones de suspensión, destitución o inhabilidad. Sostuvo que, con ello, se desconoció la cosa juzgada constitucional en materia de la potestad disciplinaria de este ente de control.

18. Señaló que incluso en la sentencia C-030 de 2023, posterior al fallo de Petro Urrego contra Colombia de la Corte IDH, la Corte Constitucional ratificó su precedente de conformidad con el cual la procuraduría cuenta con esta facultad sancionatoria.

19. Puso de presente que dicha providencia introdujo el recurso extraordinario automático de revisión, el cual garantizaba la reserva judicial consagrada en el artículo 23 de la CADH. Sobre este punto, señaló que este mecanismo solo procede si el sancionado se encuentra en ejercicio de sus funciones como servidor electo democráticamente. Por tanto, argumentó que los exfuncionarios sancionados no se encontraban en ejercicio de las funciones del cargo para el cual fueron electos por voto popular, lo que implicaba que, en atención a este criterio de la Corte Constitucional, la reserva judicial no puede ser aplicada a estos casos en particular.

1.4.3. Defecto sustantivo

20. Alegó que las autoridades judiciales demandadas no tuvieron en cuenta que las decisiones disciplinarias fueron proferidas entre el 18 de septiembre de 2012 y el 30 de noviembre de 2012, momento en el que no se había proferido la sentencia del caso Petro Urrego contra Colombia. Agregó que se desconoció que tales actuaciones fueron adelantadas en vigencia de la Ley 734 de 2002 y con fundamento en la jurisprudencia vigente al momento de en que se dictaron las respectivas sanciones disciplinarias.

21. Concluyó que, en las providencias cuestionadas, la Sección Segunda del Consejo de Estado se limitó a aplicar, sin matiz alguno, lo dispuesto en la literalidad del artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos. A su vez, aseguró que se acogió de plano lo establecido por la Corte IDH en la sentencia referenciada, sin tomar en consideración el marco de interpretación integral de las normas convencionales, constitucionales y legales que se debe adoptar en estos casos para evitar una interpretación no sistemática de las normas aplicables al caso.

³ Al respecto, referenció las siguientes sentencias: SU-712 de 2013, SU-355 de 2015, C-101 de 2018, C-086 de 2019, C-111 de 2019, C-325 de 2021 y C-030 de 2023.



1.5. Trámite de la acción de tutela

22. En auto del 24 junio de 2024, el magistrado ponente de la decisión de primera instancia admitió la acción de tutela y dispuso la notificación de los magistrados que conforman la Sección Segunda del Consejo de Estado. Además, ordenó la vinculación como terceros con interés de los señores José Rubiel Páez, Javier Osorio Cortés, Sandra Jaramillo González, Yamid Sterling Sánchez, Óscar Fernando Cerón Ortega, Rodolfo Hernández Suárez, Juan Alberto Ramos Coronel, Marco Sergio Rodríguez Merchán, Carlos Barbosa Malaver, Sonia Serrano Prada y Rodolfo García Martínez.

23. A su vez, ordenó vincular a los tribunales administrativos de Boyacá, Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección D, Huila, Santander, Valle del Cauca y Nariño.

24. De igual forma, negó la medida provisional solicitada en el escrito de tutela.

1.6. Intervenciones e informes

25. Realizadas las notificaciones ordenadas de manera electrónica, se presentaron las siguientes intervenciones:

1.6.1. Consejo de Estado, Sección Segunda

26. Solicitó negar las pretensiones de la acción pues, a su juicio, no se incurrió en los cargos formulados en la demanda.

27. Manifestó que la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia del 11 de octubre de 2023⁴, concluyó que a pesar de que la Constitución y la Ley confirieron facultades disciplinarias a la Procuraduría General de la Nación, esto va en contravía de la garantía de los derechos políticos de los servidores elegidos por voto popular en los términos establecidos en el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos. En tal sentido, señaló que desde que fue proferida esta providencia, este criterio ha sido pacífico y reiterado por dicha autoridad y, por tanto, no ha existido un desconocimiento del precedente vinculante en este caso.

28. Indicó que en dicha providencia se realizó un estudio armónico entre las previsiones de la Constitución Política y las de la CADH en relación con el tema en estudio. Agregó que, al respecto, se concluyó que en estos casos debe aplicarse un control de convencionalidad como expresión del derecho viviente y porque los disciplinados tienen derecho a una protección judicial.

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 11.10.23. Radicado: 15001 23 33 000 2014 00564 01 (5828-2018). M.P. César Palomino Cortés.



29. En tal sentido, indicó que era necesario inaplicar las normas que establecen la competencia de la Procuraduría General de la Nación de imponer sanciones que limiten derechos políticos de servidores elegidos democráticamente. Agregó que, en estos asuntos, y con el fin de garantizar la reserva judicial, era necesario aplicar el principio de favorabilidad en materia laboral y, por tanto, preferir la interpretación más favorable para el trabajador en caso de que una norma permita varias interpretaciones.

30. Resaltó que la Corte IDH ha reiterado que la limitación de derechos políticos de tales funcionarios únicamente puede ser impuesta por una autoridad judicial, calidad con la que no cuenta la Procuraduría General de la Nación al ser una autoridad administrativa.

1.6.2. Tribunal Administrativo del Valle del Cauca⁵

31. Argumentó que no está acreditada la vulneración invocada por la autoridad demandante, toda vez que en esta oportunidad se dio aplicación a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

1.6.3. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D⁶

32. Puso de presente que la tutela no va dirigida contra esta autoridad, pues en el fallo de primera instancia negó las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento y, en síntesis, esto es lo pretendido por el ente demandante.

1.6.4. Tribunal Administrativo de Nariño⁷

33. Sostuvo que la solicitud de amparo va dirigida a dejar sin efecto la sentencia proferida en segunda instancia por la Sección Segunda del Consejo de Estado, razón por la que considera que no existe razón para su vinculación en el presente trámite constitucional.

1.6.5. Rodolfo Hernández Suárez

34. Se opuso a las pretensiones formuladas en la acción de tutela al considerar que, a partir de la sentencia Petro Urrego contra Colombia de la Corte IDH, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han ajustado su criterio para la interpretación del artículo 23.2 de la CADH. Agregó que la Procuraduría General de la Nación no está avalada por el bloque de constitucionalidad para ejercer facultades jurisdiccionales y, por tanto, sus decisiones sancionatorias contra funcionarios elegidos por voto popular solo pueden ser validadas si son objeto de revisión por parte de un juez contencioso.

⁵ Autoridad que dictó sentencia de primera instancia en el caso de Javier Osorio Cortés.

⁶ Autoridad que dictó sentencia de primera instancia en el caso de Carlos Barbosa Malaver

⁷ Autoridad que dictó sentencia de primera instancia en el caso de Óscar Fernando Cerón Ortega.



35. Expuso que la sanción de suspensión e inhabilidad especial que le fue impuesta en el proceso disciplinario adelantado en su contra es inconstitucional, porque desconoció el artículo 23.2 de la Convención y, a su vez, la postura fijada por la Corte Constitucional en la sentencia C-030 de 2023.

1.6.6. Sandra Jaramillo

36. Afirmó que la providencia proferida, en su caso, por la Sección Segunda del Consejo de Estado no vulneró ninguna garantía constitucional de la entidad demandante ni tampoco desconoció las competencias de esta autoridad. Indicó que, por el contrario, con dicha decisión fueron protegidos sus derechos fundamentales a la igualdad y el trabajo, en armonía con el principio de favorabilidad y los derechos políticos protegidos por la CADH.

1.7. Sentencia de tutela de primera instancia

37. La Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante fallo del 8 de agosto de 2024, declaró improcedente esta acción al considerar que no cumple con el requisito de relevancia constitucional. A su juicio, los argumentos del escrito de tutela no están relacionados con las razones presentadas en las decisiones objeto de la presente acción.

38. Advirtió que la autoridad demandada fue clara en exponer que el control de convencionalidad que aplicó en los casos estudiados fue realizado sobre las normas del Código Disciplinario Único que facultan a la Procuraduría General de la Nación a imponer sanciones de destitución e inhabilidad a funcionarios electos por voto popular. Agregó que, en tal sentido, en ninguna de las sentencias cuestionadas se plantea la dualidad formulada en el escrito de tutela sobre un ordenamiento constitucional y uno de naturaleza supraconstitucional.

39. En tal sentido, consideró que las razones expuestas en la tutela no se relacionan con la *ratio decidendi* de las sentencias de la Sección Segunda del Consejo de Estado, por lo que no cumplió con la carga mínima argumentativa, al no exponer con suficiencia el yerro en el que habría incurrido la autoridad judicial en la aplicación oficiosa del control de convencionalidad.

40. Alegó que el juez de tutela no tiene competencia para definir la prevalencia de disposiciones constitucionales sobre algunas obligaciones adquiridas en virtud de tratados internacionales, en un asunto en particular. Por tanto, afirmó que lo pretendido mediante la acción constitucional desborda las facultades de esta autoridad constitucional.

41. Por último, negó la solicitud de desvinculación del Tribunal Administrativo de Nariño.

1.8. Impugnación



42. Mediante memorial remitido el 16 de agosto de 2024, la parte actora solicitó que se revocara la decisión de primera instancia y, en su lugar, se acceda a las pretensiones formuladas en el escrito de tutela.

43. Insistió que la Corte Constitucional ha considerado que los asuntos en los que el litigio verse sobre la competencia de la Procuraduría General de la Nación para ejercer la potestad disciplinaria sobre los servidores públicos de elección popular cuentan con una notable relevancia constitucional. Como sustento de ello, citó la sentencia SU-712 de 2013 en la que el alto tribunal planteó dicha postura.

44. Señaló que lo pretendido por la parte actora no es usar el mecanismo de amparo como una instancia adicional a los procesos ordinarios, pues los defectos que se invocan se configuraron en las sentencias demandadas. Agregó que los argumentos de naturaleza constitucional formulados en tutela no fueron debatidos en los trámites de nulidad y restablecimiento del derecho ni tampoco existe algún otro mecanismo judicial para que haya un pronunciamiento de fondo al respecto.

45. Reiteró los argumentos relacionados con el desconocimiento del precedente de la Corte Constitucional por parte de la Sección Segunda del Consejo de Estado al momento de aplicar el control de convencionalidad y otorgarle un carácter supraconstitucional a la Convención Americana de Derechos Humanos, en específico, a su artículo 23.2.

1.9. Sorteo de conjuer

46. Para la sala del 26 de septiembre de 2024, se registro proyecto de fallo que definiera la segunda instancia del asunto de la referencia. Sin embargo, dado que la postura no alcanzó la mayoría necesaria para su aprobación, por auto del 27 del mismo mes y año se dispuso la realización de un sorteo de un conjuer principal y otro suplente.

47. La diligencia referida se llevó a cabo el 2 de octubre de 2024. Para el efecto, fue designado como conjuer principal al doctor Humberto Antonio Sierra Porto y como suplente al doctor Juan Carlos Galindo Vacha. Este último fue designado para actuar únicamente en caso de que el principal no pudiera participar del proceso, evento que no se presentó.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

48. Esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada por la parte actora contra la sentencia de primera instancia proferida el 31 de mayo de 2024 por la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado. Lo anterior de conformidad con lo establecido en los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, así como en el Acuerdo 080 de 2019.



2.2. Legitimación en la causa

49. La legitimación en la causa consiste, de una parte, en que quien promueve la acción sea el titular del derecho o del interés que se invoca como fundamento de las pretensiones que se aducen (activa), y, de otra, en que el accionado sea el sujeto frente a quien deben reclamarse y controvertirse estas (pasiva).

50. Con fundamento en lo expuesto, la Sala advierte que la Procuraduría General de la Nación se encuentra legitimada en la causa por activa. Esto, porque conforma la parte demandada en los procesos en los que se profirieron las providencias aquí cuestionadas.

51. Por su parte, la Sección Segunda del Consejo de Estado está legitimada en la causa por pasiva al ser la autoridad judicial cuyas subsecciones profirieron las distintas decisiones reprochadas en esta tutela.

2.3. Problemas jurídicos

52. Teniendo en cuenta la situación fáctica expuesta por la parte actora, el material probatorio recaudado y el informe presentado, los problemas jurídicos a resolver en el caso concreto son los siguientes:

- ¿Se superan los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales?

53. De resultar afirmativa la respuesta a la pregunta anterior, la Sala analizará lo siguiente:

- ¿Las providencias cuestionadas de las subsecciones A y B de la Sección Segunda del Consejo de Estado incurrieron en violación directa de la Constitución, desconocimiento del precedente y defecto sustantivo por el control de convencionalidad realizado en esos asuntos? En consecuencia, ¿la autoridad accionada vulneró el derecho al debido proceso de la Procuraduría General de la Nación al establecer que no podía destituir funcionarios de elección popular?

54. Para resolver los interrogantes planteados, se analizarán los siguientes temas: **(i)** el criterio de la Sección sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial; **(ii)** el estudio de los requisitos de procedibilidad; y **(iii)** el análisis del caso concreto, con fundamento en los cargos propuestos en la demanda de tutela.

2.4. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial

55. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unificó la diversidad de criterios que esta Corporación tenía sobre la acción de tutela contra providencias



judiciales, en fallo de 31 de julio de 2012⁸. Lo anterior, porque hasta ese momento, las distintas Secciones y la misma Sala Plena tenían diferentes posturas sobre este tema⁹. En la referida sentencia se estableció que la tutela contra providencias judiciales sí es procedente si se cumplen ciertos requisitos especiales y excepcionales¹⁰.

56. A su vez, los requisitos especiales y excepcionales para que proceda una acción de tutela contra providencia judicial fueron unificados por la Sala Plena de esta Corporación en la sentencia del 5 de agosto del 2014. En esta sentencia se establecieron seis requisitos generales de procedencia¹¹ y ocho defectos especiales en los que puede incurrir una providencia judicial.

57. Por tanto, previo a estudiar de fondo el asunto y establecer si se configura los defectos especiales, la Sala determinará si se superan los siguientes requisitos generales de procedencia:

- i) que la tutela no se dirija contra un fallo de tutela,
- ii) inmediatez,
- iii) subsidiariedad,
- iv) relevancia constitucional,
- v) identificación razonable de los hechos vulneradores del derecho,
- vi) efecto decisivo de la irregularidad procesal.

58. De modo que, de no observarse el cumplimiento de uno de estos presupuestos, se declara improcedente la acción de amparo, sin que se analice el fondo del asunto. Cumplidos esos parámetros, corresponderá a la Sala estudiar si se configura uno o más de los defectos materiales o especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial. En este mismo sentido, la sala ha establecido que, para la prosperidad o negación del amparo impetrado, se requerirá: **i)** que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y **ii)** que con la acción no se intente reabrir el debate de instancia.

59. Bajo las anteriores directrices se entrará a estudiar si en el caso concreto concurren los requisitos de procedibilidad y solo al encontrarlos superados, se resolverá si la sentencia censurada incurrió en los defectos aludidos.

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 31 de julio de 2012, M.P. María Elizabeth García González, Rad. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01.

⁹ El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñado.

¹⁰ Se dijo en la mencionada sentencia "DECLÁRASE la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expresado a folios 2 a 50 de esta providencia".

¹¹ Los seis requisitos generales de procedibilidad establecidos en la sentencia de unificación del 05 de agosto del 2014 son: i) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; ii) Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable; iii) Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. iv); Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora; v) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible y vi) Que no se trate de sentencias de tutela.



2.5. Análisis sobre los requisitos generales de procedibilidad

2.5.1. Tutela contra tutela

60. La Sala observa que no existe reparo alguno en relación con este juicio de procedibilidad, toda vez que no se trata de una tutela contra una decisión de la misma naturaleza, pues las providencias judiciales reprochadas fueron proferidas al interior de distintos procesos de nulidad y restablecimiento en los que se demandaron actos administrativos de naturaleza disciplinaria proferidos por la Procuraduría General de la Nación.

2.5.2. Subsidiariedad

61. En consideración al requisito de subsidiariedad, se advierte que la parte actora no cuenta con mecanismos judiciales ordinarios ni extraordinarios para controvertir las providencias cuestionadas. Esto, dado que las sentencias cuestionadas corresponden a fallos de única y segunda instancia, contra las que no procede ningún recurso. A su vez, los argumentos formulados no configuran ninguna de las causales por las que proceden los recursos extraordinarios de revisión y unificación de jurisprudencia.

2.5.3. Inmediatez

62. Al tratarse de 10 sentencias que se controvierten en esta acción, a continuación, se relaciona el radicado, el demandante y la fecha en que cada providencia cuestionada fue proferida y notificada, con el fin de estudiar el cumplimiento de este requisito.

Radicado	Demandante	Sentencia y fecha de notificación
15001-23-33-000-2017-00665-01 y 15001-23-33-000-2018-00253-00	José Rubiel Páez	Sentencia de segunda instancia, 23 de noviembre de 2023. Notificada el 16 de enero de 2024.
76001-23-33-000-2014-00891-00	Javier Osorio Cortés	Sentencia de segunda instancia, 30 de noviembre de 2023. Notificada el 2 de febrero de 2024.
25000-23-42-000-2018-00304-01	Sandra Jaramillo González	Sentencia de segunda instancia, 8 de febrero de 2024. Notificada el 28 de febrero siguiente.
41001-23-33-000-2018-00153-01	Yamid Sterling Sánchez	Sentencia de segunda instancia, 8 de febrero de 2024. Notificada el 28 de febrero siguiente.



52001-23-33-000-2018-00461-01	Óscar Fernando Ortega Cerón	Sentencia de segunda instancia, 8 de febrero de 2024. Notificada el 27 de febrero siguiente.
68001-23-33-000-2021-00340-01	Rodolfo Hernández Suárez	Sentencia de segunda instancia, 22 de febrero de 2024. Notificada el 11 de marzo de 2024.
11001-03-25-000-2012-00156-00	Juan Alberto Ramos Coronell	Sentencia de única instancia, 8 de febrero de 2024. Notificada el 8 de marzo siguiente.
11001-03-25-000-2022-00216-00	Marco Sergio Rodríguez Merchán	Sentencia de única instancia, 4 de abril de 2024. Notificada el 8 de abril siguiente.
25001-23-42-000-2015-00115-01	Carlos Barbosa Malaver	Sentencia de segunda instancia, 11 de abril de 2024. Notificada el 8 de mayo de 2024.
68001-23-33-000-2014-00077-01	Sonia Serrano Prada y otro	Sentencia de segunda instancia, 23 de mayo de 2024. Notificada el 6 de junio del mismo año.

63. Con fundamento en la información brindada, se concluye que la tutela cumple con este requisito frente a cada una de las providencias judiciales. Esto, pues la solicitud de amparo se interpuso el 12 de junio de 2024 y tales sentencias fueron notificadas entre el 16 de enero y el 6 de junio de 2024. Por tanto, sin que se requiera establecer la fecha de ejecutoria de tales fallos, se advierte que la acción constitucional se radicó dentro de un término razonable.

2.5.4. Relevancia constitucional

64. De conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia SU-215 de 2022, esta sala de decisión ha adoptado los siguientes criterios cuyo estudio es necesario para establecer si una tutela contra providencia judicial cumple con el requisito de relevancia constitucional:

- i) que el actor cumpla su carga argumentativa, en donde justifique suficientemente la relevancia constitucional por vulneración de derechos fundamentales, ya que no basta que se aduzca la vulneración de aquellos;
- ii) que la acción de tutela no se erija en una instancia adicional al proceso ordinario en el cual fue proferida la providencia acusada, puesto que este mecanismo sólo está instituido para proteger derechos fundamentales y no para discutir la discrepancia que el actor tenga frente a la decisión judicial. Por ende, no debe ser un debate exclusivamente legal; y



iii) que no se trate de asuntos puramente económicos en los que no se advierta la tensión entre las decisiones que se enjuician y una vulneración ostensible de un derecho fundamental. Lo anterior porque estas controversias corresponde definir las a los jueces ordinarios y la tutela no puede convertirse en una tercera instancia.

65. Al respecto, la sala considera que la Procuraduría General de la Nación cumplió con suficiencia la carga argumentativa mediante la cual justificó que el asunto versa sobre una controversia de evidente relevancia constitucional. Esto, al señalar que la garantía al debido proceso de la entidad, como demandada en los distintos trámites ordinarios objeto de la presente acción constitucional, está en tensión con las decisiones adoptadas por la Sección Segunda, en las que aplicó un control de convencionalidad oficioso y consideró que tal autoridad carecía de competencia para sancionar con medidas de suspensión, destitución e inhabilidad a servidores elegidos por voto popular.

66. En efecto, la entidad formuló una controversia de raigambre constitucional, al formular como principal argumento que, en las decisiones cuestionadas, la Sección Segunda desconoció los artículos 118 y 277 de la Constitución Política, los cuales le otorgan la competencia a la Procuraduría de ejercer vigilancia de la conducta oficial de los funcionarios públicos, inclusive aquellos elegidos por voto popular, y de sancionarlos con las medidas dispuestas por la Ley.

67. Al respecto, la actora insistió en que la desatención de tales normas se fundamentó en una errada aplicación del control de convencionalidad pues, a su juicio, la autoridad judicial demandada le otorgó un carácter supraconstitucional al artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Agregó que ello implicaría el desconocimiento del precedente judicial que, sobre la materia, la Corte Constitucional ha establecido de manera reiterada.

68. En este orden de ideas, se considera que estos argumentos no comportan una simple intención de revivir alguna de las etapas procesales ya zanjadas en los procesos objeto del presente trámite constitucional. Por tanto, lo pretendido por la entidad accionante no es simplemente manifestar su inconformidad con respecto a las decisiones adoptadas por la autoridad judicial accionada, ni tampoco formular un debate eminentemente legal o económico.

69. De conformidad con lo expuesto, las pretensiones y los argumentos formulados en el escrito de tutela plantean un litigio sobre la interpretación y la aplicación de los artículos 118 y 277 de la Constitución Política y, de tal forma, sobre un presunto desconocimiento del diseño institucional de los órganos de control adoptado por el constituyente en la carta política. Por tanto, esta controversia está relacionada con el alcance de la potestad sancionatoria de la Procuraduría General de la Nación, a la luz de las normas del texto constitucional y de la Convención Americana de Derechos Humanos.

70. En virtud de lo anterior, la naturaleza misma de esta controversia requiere de la intervención del juez de tutela, con el fin de que se determine si, tal como fue



alegado por la entidad demandante, las autoridades judiciales accionadas desconocieron tales disposiciones constitucionales y la interpretación que al respecto ha surtido la Corte Constitucional. En este sentido, es necesario emprender un estudio del fondo del asunto que posibilite establecer si en las decisiones cuestionadas se desatendió tanto el marco institucional, como el principio de vigilancia y control de la función pública que fundamenta la estructura del Estado.

71. En este orden de ideas, la sala concluye que el asunto sometido a discusión plantea una controversia sobre el derecho al debido proceso de la Procuraduría General de la Nación que, en los términos desarrollados en la demanda, impuso sanciones a funcionarios elegidos por voto popular en cumplimiento de la facultad de vigilancia y control de la función pública que le otorgó tanto la Constitución como la Ley. Por tanto, este juez constitucional deberá determinar si tal garantía de orden superior fue transgredida por medio de las providencias que dejaron sin efectos algunos actos administrativos expedidos, a juicio de la actora, en cumplimiento de dicha competencia.

2.5.5. Que la parte actora identifique de manera clara, detallada y comprensible tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos desconocidos

72. En el escrito de tutela se presentó una explicación clara y suficiente de los hechos y argumentos por los que consideró le fueron vulnerados sus derechos fundamentales. Esto, al individualizar cada una de las providencias en las que, desde la perspectiva de la tutelante, se adoptaron decisiones contrarias a las disposiciones de orden superior que rigen la materia.

73. Así, se debe hacer énfasis en que se cumplió con la carga mínima en dar las razones por las cuales considera que las autoridades accionadas incurrieron en una vulneración de las garantías invocadas en el escrito de tutela. Con ello, se determinará si, de conformidad con lo expuesto por la actora, se incurrió en violación directa de la Constitución, en desconocimiento del precedente y en un defecto sustantivo.

74. Habiéndose estudiado los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela, la Sala analizará si la autoridad judicial accionada incurrió en vulneración del derecho fundamental al debido proceso ante la presunta configuración de los yerros formulados en la demanda.

75. Para esto se pasará, en un primer momento, a realizar una explicación general sobre los defectos alegados, para posteriormente abordar el fondo del asunto.

2.6. Generalidades de los defectos alegados

2.6.1. Violación directa de la Constitución



76. Al respecto, la Corte Constitucional¹² ha señalado que este defecto se configura cuando el juez ordinario profiere una providencia que desconoce la Constitución en los dos casos que se señalan a continuación.

77. El primero, tiene lugar cuando el juez «deja de aplicar una disposición fundamental a un caso concreto»¹³. En este caso, procede la tutela contra providencia judicial por el defecto referido cuando: (i) el juez no interpreta y aplica una disposición legal orientado por el precedente constitucional; (ii) la controversia versa sobre un derecho de aplicación inmediata y (iii) cuando en la providencia se vulnera un derecho fundamental sin tener en cuenta el principio de interpretación conforme a la Constitución¹⁴.

78. El segundo caso de violación directa de la Constitución tiene lugar cuando el juez «aplica la ley al margen de los dictados de la Constitución»¹⁵, y se fundamenta en el artículo 4 de la Carta Política que establece que esta es norma de normas y, por tanto, en todo caso que el juez deduzca que una norma es incompatible con aquella, es deber del mismo «aplicar las disposiciones constitucionales con preferencia a las legales mediante el ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad»¹⁶.

2.6.2. Desconocimiento del precedente

79. De acuerdo con la posición de la Sala, por regla general, se entiende como precedente aquella sentencia o conjunto de sentencias que presentan similitudes con un caso nuevo objeto de escrutinio en materia de patrones fácticos, problemas jurídicos y *ratio decidendi* que fija una regla para resolver la controversia, que sirve también para solucionar el caso reciente¹⁷.

80. Aunado a ello, esta Sección en reiterados pronunciamientos¹⁸ explicó que el concepto de precedente hace referencia a la regla de derecho determinante del sentido de la decisión y su contenido específico. Es decir, la *ratio decidendi*, la cual no está atada al número de decisiones, dado que solo basta una providencia en donde se especifique una regla o sub-regla de derecho.

81. En consecuencia, este defecto se configura cuando una autoridad se aparta del precedente establecido por los tribunales de cierre, sin cumplir con la carga de justificar de forma suficiente y razonada por qué no va a aplicar aquel.

2.6.3. Defecto sustantivo

¹² SU-198 de 2013.

¹³ Ibidem

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Ibidem

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 15 de julio de 2021. Rad. No. 11001-03-15-000-2021-01626-01, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

¹⁸ Ver, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 6 de mayo de 2021, Rad. No. 11001-03-15-000-2021-00281-01, M.P. Rocío Araújo Oñate.



82. La Corte Constitucional¹⁹, ha explicado que el defecto sustantivo se presenta 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 contraría los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica»²⁰.

83. Puntualmente, el defecto sustantivo lo configuran los siguientes supuestos: el fundamento de la decisión judicial es una norma que no es aplicable al caso concreto, por impertinente o porque ha sido derogada, es inexistente²¹, inexecutable²² o se le reconocen efectos distintos a los otorgados por el Legislador²³.

84. La Corte Constitucional también ha previsto los siguientes supuestos para la configuración del defecto referido: no se hace una interpretación razonable de la norma²⁴; la disposición aplicada es regresiva²⁵ o contraria a la Constitución; el ordenamiento otorga un poder al juez y este lo utiliza para fines no previstos en la disposición; la decisión se funda en una interpretación no sistemática de la norma; se afectan derechos fundamentales, debido a que el operador judicial sustentó o justificó de manera insuficiente su actuación.

85. Procederá entonces el amparo constitucional cuando se acredite la existencia de un defecto sustantivo, en cualquiera de los supuestos que se han presentado anteriormente.

2.7. Análisis del caso en concreto

86. De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación, las subsecciones A y B de la Sección Segunda del Consejo de Estado incurrieron en violación directa de la Constitución, defecto sustantivo y desconocimiento del precedente ante una errada aplicación del control oficioso de convencionalidad, al declarar la nulidad de actos mediante los cuales el ente de control impuso sanciones de suspensión, destitución e inhabilidad a funcionarios públicos elegidos por voto popular.

87. Lo anterior pues, a su juicio, dicha sección le otorgó un carácter supraconstitucional al artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos al considerar que dicho órgano de control no cuenta con la competencia para limitar de tal forma los derechos políticos de dichos servidores. Con ello, desde la perspectiva de la autoridad demandante, se habría desconocido los artículos 118 y 277 constitucionales y la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional mediante la cual se ha establecido que la Procuraduría tiene competencia para

¹⁹ SU-195 del 2012

²⁰ SU-159 de 2002, T-043 de 2005. T-295 de 2005, T-657 de 2006, T-686 de 2007, T-743 de 2006, T-033 de 2010, T-792 de 2010, entre otras.

²¹ T-800 de 2006.

²² T-522 de 2001.

²³ SU-159 de 2002.

²⁴ T-051 de 2009.

²⁵ T-018 de 2008.



ejercer control disciplinario sobre estos funcionarios y para imponerles las sanciones a las que haya lugar.

88. En criterio de la actora, esto significó, a su vez, una desatención de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único) que regía el actuar de dicho ente al momento en el que tales actos administrativos fueron expedidos. Al respecto, agregó que la sentencia de caso Gustavo Petro Urrego contra Colombia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual fundamentó el control de convencionalidad ejercido en las providencias cuestionadas, no había sido proferida. Esto pues, mientras que este fallo es del 8 de julio de 2020, las decisiones que fueron declaradas nulas se dictaron entre el 18 de septiembre de 2012 y el 30 de noviembre del mismo año.

89. Dada la naturaleza de esta controversia, la sala analizará conjuntamente los cargos formulados en el escrito de tutela. Para ello, se estudiará el tratamiento que la Corte Constitucional ha dado por medio de su jurisprudencia a la facultad de la Procuraduría General de la Nación de sancionar a los funcionarios elegidos por voto popular y se hará especial énfasis en la forma en como se ha interpretado dicha competencia por parte del alto tribunal a la luz del artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

90. Lo anterior permitirá, finalmente, contrastar la forma en la que en el ordenamiento jurídico se ha estructurado dicha facultad sancionatoria, frente a la postura acogida por las subsecciones A y B de la Sección Segunda del Consejo de Estado en las providencias objeto de la presente acción constitucional. Lo anterior, con el fin de determinar si la autoridad judicial accionada ha incurrido en la vulneración del derecho fundamental invocado y de garantías de orden superior.

2.7.1. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la facultad de la Procuraduría General de la Nación de sancionar funcionarios elegidos por voto popular

91. En la sentencia C-028 de 2006, la Corte Constitucional se pronunció con respecto a una demanda de inconstitucionalidad de los artículos 44.1²⁶, 45.d²⁷ y 46²⁸ de la Ley 734 de 2002 que, a juicio de los actores, establecían como una de las posibles consecuencias del proceso disciplinario allí contemplado, la inhabilidad para el ejercicio de la función pública, lo que vulneraba los artículos 13, 40 y 93

²⁶ ARTÍCULO 44. CLASES DE SANCIONES. El servidor público está sometido a las siguientes sanciones:

1. Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima.

²⁷ ARTÍCULO 45. DEFINICIÓN DE LAS SANCIONES.

1. La destitución e inhabilidad general implica:

a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección, o

b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en los artículos 110 y 278, numeral 1, de la Constitución Política, o

c) La terminación del contrato de trabajo, y

d) En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera.

²⁸ ARTÍCULO 46. LÍMITE DE LAS SANCIONES. La inhabilidad general será de diez a veinte años; la inhabilidad especial no será inferior a treinta días ni superior a doce meses; pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente.



constitucionales y el artículo 23 de la CADH. Esto, pues dichas disposiciones imponían una limitación a los derechos políticos distinta a la derivada de un proceso penal, lo que implicaba una vulneración a la reserva judicial que en la materia consagra el artículo 23 convencional y, con ello, una trasgresión al bloque de constitucionalidad contemplado en el artículo 93 superior.

92. En este caso, la Corte Constitucional indicó que la facultad otorgada por el legislador a la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones disciplinarias temporales o permanentes que restrinjan el derecho de acceso a cargos públicos, no se oponía al artículo 93 constitucional ni al artículo 23 convencional. Sostuvo que, en una interpretación armónica y sistemática de esta norma integrada al ordenamiento por medio del bloque de constitucionalidad, no existía una restricción para que el ordenamiento interno establezca sanciones disciplinarias que implique una suspensión temporal o definitiva de tales derechos políticos.

93. Afirmó que estas medidas tenían fundamento en la potestad disciplinaria del Estado cuya finalidad fundamental es prevenir y sancionar aquellas conductas que atenten contra el estricto cumplimiento de los deberes que se imponen a los servidores públicos o que obstaculicen el adecuado funcionamiento de la administración pública. Por tanto, el alto tribunal consideró que dicha norma convencional, en lo que concierne a las restricciones legales de los derechos políticos, debía ser interpretada armónicamente con el conjunto de instrumentos internacionales de carácter universal y regional, que pretenden articular mediante cooperación internacional, la actividad de los Estados en pro de la consecución de fines legítimos tales como la lucha contra la corrupción y contra delitos que afecten el patrimonio estatal.

94. Por su parte, en la sentencia SU-712 de 2013²⁹, se estableció que la tríada normativa compuesta por los artículos 118³⁰, 123³¹ y 277.6³² de la Constitución establece que la Procuraduría General de la Nación cuenta con la competencia para ejercer la vigilancia superior de las funciones desempeñadas por servidores públicos elegidos por voto popular, para lo cual puede adelantar las investigaciones

²⁹ En esta providencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional estudió en sede de revisión una tutela interpuesta por la exsenadora Piedad Córdoba contra la Procuraduría General de la Nación. En dicha oportunidad, la actora consideró que sus derechos fundamentales al debido proceso, de acceso y desempeño de funciones públicas y a elegir y ser elegida fueron vulnerados por el ente de control, en el marco de un proceso administrativo adelantado en su contra que culminó con la sanción disciplinaria de destitución como congresista e inhabilidad para ejercer cargos públicos por el término de 18 años.

³⁰ ARTICULO 118. El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

³¹ ARTICULO 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

³² ARTICULO 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:
(...)

6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.



e imponer las sanciones que determine la Ley. En tal sentido, explicó que esta facultad del Ministerio Público emana directamente de la Carta Política, cuya determinación corresponde al legislador.

95. En dicha sentencia, la Corte Constitucional reiteró que esta competencia de rango constitucional es compatible con la Convención Americana de Derechos Humanos, pues el artículo 23.2 fija unas pautas bajo las cuales el legislador puede regular los derechos allí estipulados, pero no impide que se establezcan restricciones adicionales, de conformidad con la arquitectura institucional y constitucional que defina cada Estado. De tal forma, insistió en la necesidad de interpretar armónica y sistemáticamente dicha disposición, en conjunto con los demás instrumentos internacionales y con la Constitución.

96. A su vez, destacó que cuando la CADH alude a la «condena, por juez competente, en proceso penal», la propia Corte IDH ha reconocido la posibilidad de que se adopten sanciones administrativas y disciplinarias que, como las penales, son una expresión del poder punitivo del Estado y que, en ocasiones, tienen una naturaleza similar, siempre y cuando se garantice el debido proceso.

97. Este criterio sobre la compatibilidad entre el artículo 23 de la CADH y la competencia de la Procuraduría General de la Nación, otorgada por la Constitución y la Ley 734 de 2002, fue reiterado en las sentencias C-500 de 2014, SU-355 de 2015, C-086 de 2019, entre otras.

98. En la sentencia C-106 de 2018³³, el alto tribunal puso de presente que la Corte IDH ha aceptado que los Estados introduzcan límites a los derechos políticos más allá de los establecidos por el artículo 23 convencional y, por tanto, lo allí dispuesto no puede ser interpretado taxativa y restrictivamente. De tal forma, sostuvo que, en virtud los parámetros convencionales, estas restricciones no previstas en aquella norma deben ser siempre juzgadas en concreto, de conformidad con la cultura política, la historia y las necesidades de cada Estado y deben obedecer a exigencias de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

99. En la sentencia C-146 de 2021, el alto tribunal expuso que en la sentencia del caso Gustavo Petro contra Colombia, la Corte IDH determinó que las sanciones impuestas al exalcalde vulneraron sus derechos políticos y garantías procesales porque: i) se desconoció el principio de jurisdiccionalidad, al haber sido expedidas por autoridades administrativas y no por un juez competente; ii) no se dictaron en un proceso en el que se respetaran las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana.

³³ Mediante este fallo, la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1.º de la Ley 1296 de 2009 que establece lo siguiente: «Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales, concejales municipales y distritales y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad; segundo de afinidad, o primero civil no podrán ser contratistas del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas, ni directa, ni indirectamente». En esta oportunidad, la parte actora consideró que esta norma contravenía el artículo 23 de la CADH, al considerar que los límites establecidos en esta norma para el acceso a las funciones públicas eran exclusivos y taxativos, lo que implicaba que no podían establecerse restricciones adicionales a estas.



100. Sin embargo, en consonancia con su precedente, insistió en la necesidad de interpretar el artículo 23 convencional de manera armónica y sistemática, el cual posibilita a los Estados a regular los límites a los derechos políticos de acuerdo a sus necesidades particulares. Por tanto, reiteró que dicha norma no dispone un listado taxativo y restrictivo de las posibles limitaciones a tales garantías.

101. Finalmente, en la sentencia C-030 de 2023³⁴, la Corte Constitucional dictaminó que la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación con respecto a los funcionarios elegidos democráticamente fue atribuida por mandato constitucional, en virtud de los artículos 118 y 277.6 de la Constitución Política. Sin embargo, sostuvo que estas disposiciones constitucionales debían ser interpretadas sistemática y armónicamente con los artículos 8 y 23.2 de la CADH y, por tanto, debía comprenderse que en las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a dichos servidores opera una reserva judicial.

102. En tal sentido, la Corte contempló que en esta nueva normatividad en materia disciplinaria la intervención del juez en el control contencioso administrativo sería obligatoria y las respectivas sanciones se concretarían en sentencia judicial mediante el trámite del recurso extraordinario de revisión que opera de manera automática e inmediata. Esto, permitiendo al disciplinado el ejercicio de todas las garantías procesales que estime pertinentes para su defensa.

103. Sin embargo, insistió en que el contraste de la normativa interna con un tratado internacional no daba lugar a una declaratoria automática de inconstitucionalidad, por lo que el control de convencionalidad no puede realizarse de forma autónoma y por fuera del control de constitucionalidad. Lo anterior, dado que la interpretación de la CADH se realiza por medio del bloque de constitucionalidad y atendiendo a los parámetros establecidos por el alto tribunal.

2.7.2. Análisis de los cargos formulados

104. Como fue expuesto en los antecedentes de esta providencia, las subsecciones A y B de la Sección Segunda del Consejo de Estado fundamentaron las decisiones cuestionadas en la aplicación de la figura del control de convencionalidad y, con ello, en el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos. A su vez, tales fallos se dictaron en consonancia con lo establecido por la Corte IDH en la sentencia del 8 de julio de 2020, caso Gustavo Petro Urrego contra Colombia la cual, a su juicio, tiene fuerza obligatoria para todos los jueces.

105. En tal sentido, en aquellas providencias, se consideró que los actos administrativos que sancionaron a los servidores con medidas de suspensión, destitución e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas, no se ajustaron a la

³⁴ Providencia en la que la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad del artículo 1.º de la Ley 2094 de 2021 que reformó la Ley 1952 de 1919 (Cóel endigo general disciplinario).



normativa convencional que regula el ejercicio de los derechos políticos y las respectivas garantías judiciales.

106. Lo anterior, puesto que, desde la perspectiva de las autoridades demandadas, la Ley 734 de 2002 que facultaba a la Procuraduría General de la Nación para destituir, suspender e inhabilitar a funcionarios elegidos por voto popular, «estuvo viciada de ilegalidad, desde sus orígenes». Esto, al considerar que a la luz de la convención y de la jurisprudencia de la Corte IDH – principalmente del fallo referido anteriormente – las autoridades administrativas carecen de competencia para restringir los derechos políticos de aquellos servidores, dado que este tipo de sanciones pueden ser impuestas exclusivamente por una autoridad judicial, de conformidad con el artículo 23.2 de la CADH.

107. De conformidad con el marco jurídico expuesto, la sala considera que las accionadas incurrieron en los defectos de violación directa de la Constitución, desconocimiento del precedente que sobre la materia ha proferido la Corte Constitucional y en defecto sustantivo, ante la inaplicación de la normativa vigente al momento en que los actos administrativos sancionatorios fueron expedidos.

108. En consonancia con los parámetros de la jurisprudencia Constitucional, la Sección Segunda del Consejo de Estado llevó a cabo una aplicación del control de convencionalidad con desconocimiento del artículo 93 de la Constitución Política. La interpretación tanto del artículo 23 convencional, como de la sentencia del caso Petro Urrego contra Colombia, se efectuó de forma autónoma y aislada de los parámetros constitucionales establecidos por la Corte Constitucional desde la sentencia C-028 de 2006 y reiterados pacíficamente.

109. En efecto, las subsecciones A y B de la Sección Segunda de esta corporación desconocieron la supremacía constitucional ante una aplicación irrestricta de la norma convencional y el referido fallo de la Corte IDH, obviando su obligación de llevar a cabo una interpretación armónica y sistemática del tratado internacional con las normas de la Carta Política. Con ello, se incurrió en una inaplicación del artículo 277.6 superior, el cual le otorga a la Procuraduría General de la Nación la potestad disciplinaria y sancionatoria sobre los servidores públicos con inclusión de aquellos elegidos por voto popular.

110. Con ello, se incurrió en un desconocimiento de la arquitectura institucional que en materia disciplinaria previó tanto el constituyente como el legislador y, con ello, se desatendió los principios y mandatos que estructuran el ejercicio de la función pública en el ordenamiento. En las decisiones objeto de esta acción, la Sección Segunda del Consejo de Estado no solo transgredió normas de naturaleza constitucional, como los artículos 118 y 277, sino que desconoció el diseño institucional previsto por la Ley 734 de 2002, específicamente, por sus artículos 44.1, 45.d y 46.

111. La sala insiste en que la Corte Constitucional en reiteradas oportunidades contempló que dicha normativa no se oponía al artículo 93 de la Constitución ni al



artículo 23 de la CADH, pues en una interpretación armónica y sistemática de la norma convencional, no existía una restricción para que el ordenamiento interno estableciera sanciones disciplinarias que implicaran una suspensión temporal o definitiva de los derechos políticos de tales servidores públicos.

112. De tal forma, es necesario destacar que cuando el alto tribunal se ha pronunciado con respecto a la constitucionalidad de una disposición normativa y, con ello, ha establecido los parámetros que rigen su interpretación a la luz de la carta política, los operadores judiciales cuentan con el deber de actuar bajo dichos lineamientos. En tal sentido, al desconocer el criterio reiterado en sentencias tales como la C-028 de 2006, C-500 de 2014 y C-086 de 2019 en las que se estudió la constitucionalidad de disposiciones de la Ley 734 de 2002, la Sección Segunda del Consejo de Estado incurrió también en un defecto sustantivo.

113. En este orden de ideas, no procede hacer excepción de inconvencionalidad o inaplicación de normas y sentencias internas cuando la Corte Constitucional ya se ha pronunciado en sentencia de inconstitucionalidad. El control difuso de convencionalidad equivale a la excepción de inconstitucionalidad, su régimen de procedencia es idéntico, motivo por el cual aquella no procede cuando hay un pronunciamiento previo por parte de la corte constitucional sobre la validez de la ley. Bajo este entendido, de igual forma que no procede la excepción de inconstitucionalidad, no es posible hacer control difuso de convencionalidad.

114. Los jueces en general, incluyendo al Consejo de Estado, no tienen competencia para decidir las inaplicaciones de leyes o de validez de sentencias cuando ese mismo problema jurídico ya fue decidido por la Corte Constitucional en sentencia de constitucionalidad. Las leyes que han sido declaradas constitucionales no pueden ser inaplicadas mediante excepción o control de convencionalidad (que en el ordenamiento colombiano son figuras coincidentes). Solo en caso de que no exista un pronunciamiento de tal naturaleza, se habilita la competencia para hacer control de convencionalidad, entendido como inaplicaciones de normas internas por contrariar la convención-constitución.

115. Por tanto, el yerro en el que incurrió la Sección Segunda del Consejo de Estado consiste no solo en que se desconocieron unas normas constitucionales (dada su inaplicación), sino que también y, principalmente, porque se actuó sin competencia para excepcionar la ley. En este sentido, se trata de una flagrante incompetencia la consideración de que la Ley 734 es inválida.

116. En efecto, al considerar que desde su promulgación, dicha ley estuvo «viciada de ilegalidad» al contrastarla con los parámetros del artículo 23 convencional, la autoridad demandada desconoció el precedente establecido por la Corte tanto en sede de revisión como en control abstracto de constitucionalidad. Lo anterior, pues obvió el criterio reiterado y pacífico establecido por el alto tribunal en relación con la necesidad de armonizar la recepción de las normas internacionales relacionadas con la potestad sancionatoria del Estado sobre los funcionarios



elegidos por voto popular y los mandatos constitucionales y la arquitectura institucional interna que rige la materia.

117. Bajo estas consideraciones, las sentencias proferidas por la Sección Segunda del Consejo de Estado cuestionadas mediante esta acción constitucional y que declararon la nulidad de decisiones de la Procuraduría contra funcionarios de elección popular al considerar que estaban fundadas en una ley inconventional, desconoce los precedentes constitucionales que establecieron, con efecto de cosa juzgada, su validez. En tal sentido, al desconocer el criterio reiterado en sentencias tales como la C-028 de 2006, C-500 de 2014 y C-086 de 2019 en las que se estudió la constitucionalidad de disposiciones de la Ley 734 de 2002 se incurre en una manifiesta causal de procedencia de la acción de tutela.

118. La sala resalta que la competencia para decidir la validez de una ley le corresponde únicamente a la Corte Constitucional, no al Consejo de Estado. Previamente se afirmó que no se puede hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad, ni de su equivalente, cuando se utiliza como parámetro la convención. Es decir, no hay competencia para hacer control difuso de convencionalidad cuando ya la Corte se pronunció sobre el tema. Ejercer dicho control implicaría llevar a cabo una actuación sin competencia. El control de convencionalidad que ha elaborado la Corte IDH no conlleva, ni una habilitación a la anomia social, ni a un desconocimiento de las competencias internas para decidir sobre la validez de las normas generales o particulares. No es procedente acudir al control de convencionalidad como fundamento para desconocer las competencias de la Corte Constitucional en materia de juicio de validez.

119. De tal forma, si bien en su escrito de contestación la Sección Segunda afirmó que con la aplicación del control de convencionalidad en estos casos se llevaba a cabo una interpretación armónica de las normas internacionales con las del ordenamiento interno, lo cierto es que le otorgó un carácter supraconstitucional a la CADH. Esto, al trasplantar automáticamente el artículo 23 de la Convención al ordenamiento interno, sin tomar consideración alguna sobre las normas constitucionales y legales aplicables a los asuntos que conoció en su calidad de juez de lo contencioso administrativo.

120. La sala pone de presente que no desconoce la sentencia del caso Petro Urrego contra Colombia en la que la Corte IDH consideró que la destitución e inhabilidad de un funcionario de elección popular no podía ser dictaminada por una autoridad administrativa, como lo es la Procuraduría General de la Nación. Sin embargo, dado el contexto normativo ampliamente expuesto en esta providencia, las reglas de derecho establecidas en dicho fallo no pueden ser adoptadas de forma directa, sin tomar en consideración la necesidad de armonización de tales dictámenes con el ordenamiento interno. Por tanto, tampoco se puede obviar que, previo al cumplimiento de los parámetros convencionales allí establecidos, el Estado debe transitar por un proceso de adecuación institucional que no es automático.



121. En efecto, con la decisión de anular las sanciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación contra funcionarios de elección popular, se expresa una comprensión equivocada y simplista del proceso de cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH. No se puede perder de vista que el cumplimiento de sentencias de la Corte IDH no tiene que ser siempre un proceso lineal y simple de cumplimiento único acotado en un momento temporal. Dicho acatamiento no es automático ni inmediato.

122. En casos en los que se establecen dictámenes que operan como garantías de no repetición y donde se ordenan modificaciones institucionales y/o normativas que cambien el esquema de lucha contra la corrupción y el derecho sancionador de un país – como es el caso del fallo Petro contra Colombia – no es posible ni realista entender que el cumplimiento de un fallo pueda llevarse a cabo de manera simple, mediante una ley o una sentencia puntual. Lo usual, e incluso lo conveniente, es que se surta un proceso en el que los distintos poderes nacionales se ajusten progresivamente – no automáticamente – a la lógica de decisión impuesta por la Corte Interamericana.

123. De tal forma, el escenario para decidir si hay conformidad entre el derecho interno y la Convención o, como en este caso, entre una sentencia de la Corte interamericana y la ley que modifico el procesos sancionatorio disciplinario y la sentencia del caso Petro le corresponde al procedimiento de supervisión de cumplimiento en cabeza de la Corte IDH y en caso de que se entienda que efectivamente la nueva ley y las decisiones internas son contrarias a la convención, le corresponderá al Estado Colombiano a través de una nueva ley adecuarse a los criterios que en resolución de cumplimiento establezca la Corte Interamericana.

124. Las sentencias de la Corte IDH no deben ser entendidas como una condena al Estado y a sus autoridades ante una incapacidad de implementar decisiones justas con plenas garantías. La función de una sentencia de condena en el sistema interamericano, como fue el caso Petro, debe ser apreciada y valorada como un catalizador positivo que permita que un Estado como el colombiano realice transformaciones institucionales y normativas que no podrían hacerse o que serían de difícil realización, sin la existencia de la presión ejercida por el Derecho Internacional y, en específico, por las sentencias de un tribunal internacional de derechos humanos como es la Corte Interamericana.

125. Ahora bien, es pertinente enfatizar en que en materia de respeto y cumplimiento de la Convención y de las decisiones de la Corte Interamericana, el Estado Colombiano ha sido modélico. La corrección de las autoridades y poderes nacionales, a pesar de sus contratiempos, ha sido correcta en cuanto ha actuado rápidamente mediante las modificaciones legislativas y las actuaciones judiciales requeridas. Mediante la técnica de sentencias interpretativas de leyes, de conformidad con la Constitución y la Convención, se ha implementado un sistema de investigación que posibilita la imposición de sanciones a funcionarios elegidos por voto popular que cumple con la esencia del fallo del caso Petro, esto es, que las



sanciones no pueden ser instrumentalizadas con propósitos políticos. En efecto, el control disciplinario no puede ser utilizado para perseguir a funcionarios de elección popular. Las sanciones disciplinarias deben ser decisiones objetivas, imparciales y, con dicho fin, deben cumplir con las garantías del debido proceso propias del control jurídico que realizan los jueces penales.

126. Fue precisamente en este contexto de adecuación normativa en el cumplimiento del fallo de la Corte IDH en cuestión, que la Corte Constitucional profirió la sentencia C-030 de 2023 mediante la cual, en una interpretación armónica del artículo 23 de la CADH con el ordenamiento interno, modificó su criterio jurisprudencial en el sentido de considerar que las sanciones de dicha naturaleza sobre los servidores elegidos democráticamente deben ser impuestas por una autoridad judicial y no una administrativa. Lo anterior, sin desconocer la potestad disciplinaria que la Constitución Política le otorgó a la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con los artículos 118, 227 y 278.

127. En este caso, se optó por un sistema de garantías de derecho sancionatorio equivalentes a las del derecho penal pero realizadas por un juez administrativo, el Consejo de Estado, que está familiarizado con la función pública y el principio de legalidad administrativa. El hecho de que el Estado colombiano haya acatado la sentencia de la Corte IDH mediante un actuar tanto del poder legislativo como del judicial, da muestra del compromiso interno con los derechos humanos.

128. Un rechazo automático de este proceso implica el desconocimiento de la naturaleza y la finalidad del trabajo de la Corte IDH y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Ahora bien, ante una controversia relacionada con la vía más adecuada para el cumplimiento de sentencias como la del caso Petro, esto debe ser definido por las autoridades nacionales correspondientes, como ha venido sucediendo. A su vez, en el orden internacional, la Corte IDH es la competente para dar solución a ello en cumplimiento de sus funciones de supervisión en el acatamiento de sus sentencias. Precisamente, el diálogo constructivo que se genere entre las respectivas resoluciones de cumplimiento y la actuación del Estado por medio de sus tres ramas del poder es el que brinda las condiciones para el cumplimiento de este tipo de fallos. Lo anterior, siempre bajo el respeto por parte del Estado a lo decidido por la Corte IDH y su consecuente obligación de propiciar e impulsar las reformas necesarias.

129. En este orden de ideas, es necesario precisar que el respeto por la convención, la jurisprudencia de la Corte – entendida como interpretación auténtica de aquella normativa – y las obligaciones de cumplimiento de tales sentencias, no pueden generar situaciones de inseguridad jurídica, ni un caos o vacío normativo que deje al Estado inerte en la lucha contra la corrupción. Aquello tampoco puede propiciar un choque de trenes mediante la aplicación de figuras como la excepción de inconvencionalidad o inconstitucionalidad. En efecto, no es posible que en cumplimiento de los dictámenes del sistema interamericano, se autorice a los jueces o tribunales – con independencia de su nivel o jurisdicción – a que declaren la inconstitucionalidad de leyes que han sido reconocidas previamente como validas



por la Corte Constitucional o a que inapliquen decisiones que gozan de plena presunción de validez.

130. Ahora bien, en el examen de legalidad de los actos administrativos sancionatorios, la Sección Segunda del Consejo de Estado no tuvo en cuenta que aquellos fueron expedidos de conformidad con la normativa vigente al momento en que fueron proferidos, esto es, la Ley 734 de 2002. En efecto, tales decisiones fueron proferidas por la Procuraduría General de la Nación entre el 18 de septiembre de 2012 y el 30 de noviembre del mismo año, momento en el que dicha normativa regía la materia y en el que el fallo de la Corte IDH aplicado por la Sección Segunda aún no se había proferido.

131. La sala considera que adoptar la postura de la Sección Segunda del Consejo de Estado implicaría un quebranto al principio de seguridad jurídica, pues conllevaría que todas las sanciones impuestas por la Procuraduría a funcionarios elegidos por voto popular durante la vigencia de tal norma adolecen de ilegalidad, como se expone a continuación.

132. Al respecto, es necesario advertir que el principio de favorabilidad penal, en caso de ser procedente, no conduce inexorablemente a la anulación de todas las sanciones previas al caso Petro.

133. El efecto en el tiempo de las decisiones objeto de este proceso no tiene por qué ser con un efecto retroactivo o *ex tunc*. La otra alternativa, la de un efecto *ex nunc*, es la que ha sido propia de nuestra cultura jurídica precisamente para evitar situaciones de inseguridad jurídica. Ahora bien, aunque puede ser discutible si se puede aplicar efecto *ex nunc* a un asunto regido por el principio de favorabilidad penal o sancionatorio, este es un tema que ha sido resuelto de manera pacífica por la jurisprudencia constitucional colombiana.

134. Se han proferido varios pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional en donde se establecen efectos *ex nunc* en decisiones de inconstitucionalidad de normas procesales o sustantivas de carácter sancionatorio y esto porque se ha entendido que el principio de favorabilidad para determinar el efecto en el tiempo de sentencias de inconstitucionalidad debe ser interpretado y contrastado en una interpretación armónica con otros derechos y valores. En este caso, aquellos bienes jurídicos con los que dicho principio debe ser contrastado serían la seguridad jurídica y los demás relacionados con la lucha contra la corrupción.

135. En este orden de ideas, la sala considera que las sentencias de la sección segunda incurren en un error al entender que el efecto en el tiempo de una hipotética invalidez de la ley 734 debe ser con efecto retroactivo, esto es, *ex nunc*, de manera que todas las sanciones contra funcionarios de elección popular deben ser declaradas nulas. Esta decisión supone desconocer la jurisprudencia de la Corte Constitucional donde se ha decidido que el principio de favorabilidad no es absoluto. Por tanto, en estos casos, una norma inválida no tiene siempre un efecto retroactivo, pues debe existir una armonización del principio de favorabilidad penal con otros



principios igualmente relevantes del mismo origen constitucional, como es, en el asunto en concreto, la seguridad jurídica, la lucha contra la corrupción, los principios de moralidad, eficacia, eficiencia – entre otros –.

136. Por tanto, los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad proferidas por la Corte Constitucional o, como en este caso, la decisión de invalidez de los fallos de la Sección Segunda del Consejo de Estado, fundada en un equivocado entendimiento del control de convencionalidad en el tiempo, debe establecerse:

- a) Siguiendo las reglas generales de efectos de invalidez de las leyes, esto es, con efectos *ex nunc* o hacia el futuro, para garantizar cierto grado de estabilidad y certidumbre jurídica. Solo en casos excepcionales se podría decidir un efecto *ex tunc* o un efecto diferido
- b) La asignación de efectos en el tiempo de una norma inválida, en este caso, de una hipotética inconstitucionalidad, debe ser el resultado de un análisis responsable de los efectos negativos en materia de derechos e intereses que podrían producirse.

137. En este orden de ideas, se considera que establecer que el efecto debe ser retroactivo y *ex tunc*, como se hace en las sentencias objeto de tutela, propicia la impunidad, lo cual puede generar un efecto desalentador para la sociedad y para las instituciones encargadas de contrarrestar dicho fenómeno en un Estado como el colombiano donde esta problemática es de alta importancia. El impacto negativo de la corrupción en la vigencia de los derechos humanos ha sido objeto de numerosas decisiones de la misma Corte Interamericana y en diversos fallos de la Corte Constitucional.

138. Por último, es necesario poner de presente que, en sede de revisión, la Corte Constitucional ya se ha pronunciado en relación con dos asuntos con presupuestos fácticos análogos al estudiado. Mediante las sentencias SU-381 de 2024 y SU-382³⁵ del mismo año, se amparó el derecho al debido proceso de la Procuraduría General de la Nación en dos acciones de tutela contra providencias judiciales en las que se declaró la ilegalidad de actos administrativos por medio de los cuales se sancionó a servidores públicos electos por voto popular, por las mismas razones que fundamentaron las sentencias cuestionadas en la presente demanda. Tales providencias de la Corte estuvieron motivadas en razones similares a las expuestas en este fallo.

139. En este orden de ideas, se concluye que la Sección Segunda del Consejo de Estado incurrió en violación directa de la Constitución, desconocimiento del precedente y defecto sustantivo. Esto, ante una aplicación irrestricta y automática del artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y los

³⁵ La sala aclara que, al momento en que se profiere la presente decisión, estos fallos proferidos por la Sala Plena de la Corte Constitucional no han sido publicados ni notificados. A la fecha, únicamente se ha publicitado el comunicado de prensa en el que se sintetizan los motivos que fundamentaron la decisión y se da a conocer la parte resolutive de las providencias.



dictámenes establecidos en la sentencia Gustavo Petro Urrego contra Colombia, sin tomar en consideración el andamiaje institucional establecido por el constituyente y el legislador en relación con la competencia con la que contaba la Procuraduría General de la Nación para sancionar funcionarios electos por voto popular. A su vez, la configuración de tales yerros se predica del desconocimiento del precedente constitucional pacífico y reiterado que rigió sobre la materia, con lo que actuó sin competencia para excepcionar una disposición normativa declarada previamente como válida por la Corte Constitucional.

140. Con fundamento en las consideraciones expuestas, se revocará la decisión proferida el 8 de agosto de 2024 por el Consejo de Estado, Sección Cuarta que declaró la improcedencia de la acción constitucional y, en su lugar, se accederá al amparo del derecho al debido proceso solicitado por la Procuraduría General de la Nación. En virtud de lo anterior, se dejarán sin efectos las sentencias que se relacionarán en la parte resolutive de esta providencia, las cuales fueron proferidas por las subsecciones A y B de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

141. Como consecuencia de ello, se ordenará a las respectivas subsecciones proferir unos nuevos fallos de conformidad con los parámetros establecidos en esta sentencia de tutela, teniendo en cuenta que la Procuraduría General de la Nación tenía competencia para sancionar con suspensión, destitución e inhabilidad a los servidores públicos elegidos por voto popular para la fecha en la que fueron proferidos los actos administrativos demandados en cada uno de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

III. FALLA

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 8 de agosto de 2024 proferida por el Consejo de Estado, Sección Cuarta que declaró improcedente la presente acción constitucional. En su lugar, **ACCEDER** al amparo del derecho al debido proceso invocado por la Procuraduría General de la Nación contra la Sección Segunda del Consejo de Estado.

SEGUNDO: DEJAR sin efectos las siguientes sentencias proferidas por las subsecciones A y B de la Sección Segunda del Consejo de Estado:

- Sentencia del 23 de noviembre de 2023 proferida por la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado en el expediente 15001-23-33-000-2017-00665-01 y 15001-23-33-000-2018-00253-00 (demandante: José Rubiel Paéz).
- Sentencia del 30 de noviembre de 2023 proferida por la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado en el expediente 76001-23-33-000-2014-00891-00 (demandante: Javier Osorio Cortés).



- Sentencia del 8 de febrero de 2024 proferida por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado en el expediente 25000-23-42-000-2018-00304-01 (demandante: Sandra Jaramillo González).
- Sentencia del 8 de febrero de 2024 proferida por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado en el expediente 41001-23-33-000-2018-00153-01 (demandante: Yamid Sterling Sánchez).
- Sentencia del 8 de febrero de 2024 proferida por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado en el expediente 52001-23-33-000-2018-00461-01 (demandante: Óscar Fernando Ortega Cerón).
- Sentencia del 22 de febrero de 2024 proferida por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado en el expediente 68001-23-33-000-2021-00340-01 (demandante: Rodolfo Hernández Suárez).
- Csdcsdcd Sentencia del 8 de febrero de 2024 proferida por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado en el expediente 11001-03-25-000-2012-00156-00 (demandante: Juan Alberto Ramos Coronell).
- Sentencia del 4 de abril de 2024 proferida por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado en el expediente 11001-03-25-000-2022-00216-00 (demandante: Marco Sergio Rodríguez Merchán).
- Sentencia del 11 de abril de 2024 proferida por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado en el expediente 25001-23-42-000-2015-00115-01 (demandante: Marco Carlos Barbosa Malaver).
- Sentencia del 23 de mayo de 2024 proferida por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado en el expediente 68001-23-33-000-2014-00077-01 (demandante: Sonia Serrano Prada y otro).

TERCERO: ORDENAR a las Subsecciones A y B de la Sección Segunda del Consejo de Estado que, en el término de 30 días contados desde la ejecutoria de esta providencia, profieran las respectivas sentencias de reemplazo en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho relacionados con antelación y promovidos contra la Procuraduría General de la Nación. Esto, de conformidad con los parámetros establecidos en este fallo de tutela, teniendo en cuenta que la Procuraduría General de la Nación tenía competencia para sancionar con suspensión, destitución e inhabilidad a los servidores públicos elegidos por voto popular para la fecha en la que fueron proferidos los actos administrativos demandados en cada uno de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho.

CUARTO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Presidente
Con salvamento de voto



Demandante: Procuraduría General de la Nación
Demandado: Consejo de Estado, Sección Segunda
Radicado: 11001-03-15-000-2024-03021-01

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada
Con salvamento de voto

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Conjuez

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>