CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá D.C., ocho (8) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia:	ACCIÓN DE TUTELA
Radicado:	11001-03-15-000-2024-03021-00
Demandante:	PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Demandado:	CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN SEGUNDA
Temas:	Tutela contra providencia judicial – nulidad y restablecimiento del derecho contra fallos disciplinarios sancionatorios. Requisitos generales de procedibilidad

SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

La Sala decide la acción de tutela presentada, mediante apoderado, por la Procuraduría General de la Nación, contra la Sección Segunda del Consejo de Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 1° del Decreto 333 de 2021.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

El 12 de junio de 2024, la Procuraduría General de la Nación ejerció acción de tutela contra la Sección Segunda del Consejo de Estado, por considerar vulnerado el derecho fundamental al debido proceso. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

> «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».

2. Hechos:

Debido a que la presente solicitud de amparo se refiere a los mismos supuestos fácticos en diez casos diferentes, para la comprensión del caso, la Sala procederá a hacer un resumen fáctico en común de los casos que se cuestionan por esta vía y posteriormente evidenciará las fechas y particularidades de cada uno de ellos.

En razón de lo anterior y de la lectura del expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601-350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co
SC 5780-6

Los señores José Rubiel Páez, Javier Osorio Cortés, Sandra Jaramillo González, Yamid Sterling Sánchez, Oscar Fernando Cerón Ortega, Juan Alberto Ramos Coronell, Marco Sergio Rodríguez Merchán, Carlos Barbosa Malaver y Sonia Serrano Prada ocuparon cargos de elección popular, entre ellos, de alcaldes, concejales, y Congresistas. Sin embargo, fueron sancionados disciplinariamente por la Procuraduría General de la Nación en calidad de servidores públicos, así:

No	Servidor	Cargo ocupado	Sanción
1	José Rubiel Páez	Alcalde del municipio de Caldas (Boyacá), período 2008-2011	Sancionado disciplinariamente en el año 2017 por presuntamente comprometer vigencias futuras sobre los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector de agua potable y saneamiento básico.
2	Javier Osorio Cortés	Alcalde de Dagua (Valle del Cauca) período 2008-2011	Sancionado disciplinariamente en el año 2013 por presuntas irregularidades en contratación en el marco del estado de urgencia manifiesta.
3	Sandra Jaramillo González	Concejal de Bogotá D.C período 2012-2015.	Sancionada disciplinariamente en el año 2017 por estar inhabilitada para ejercer el cargo.
4	Yamid Sterling Sánchez	Alcalde de Oporapa (Huila) 2012 – 2015	Sancionado disciplinariamente en el año 2017 por presuntas irregularidades en temas de contratación.
5	Oscar Fernando Ortega Cerón	Alcalde de Colón - Génova (Nariño), período 2012-2015.	Sancionado disciplinariamente en el año 2018 porque no presentó al Concejo Municipal el informe general de su gestión durante el 2014, durante el primer período de sesiones del 2015,.
6	Rodolfo Hernández Suárez	Alcalde de Bucaramanga (Santander), período 2016-2019.	Sancionado disciplinariamente en el año 2020 por hechos ocurridos con el concejal Jhon Jairo Claro Arévalo, relacionados con el incumpliendo al deber de tratarlo con respeto y dignidad.
7	Juan Alberto Ramos Coronell	Alcalde de Juan de Acosta (Atlántico) período 2001-2003.	Sancionado disciplinariamente en el año 2005 por presuntas irregularidades en temas de contratación (licitación)
8	Marco Sergio Rodríguez Merchán	Representante a la cámara de representantes por el Vichada período 2014-2018.	Sancionado disciplinariamente en el año 2020
9	Carlos Barbosa Malaver	Alcalde de Anapoima (Cundinamarca) período 2008-2011.	Sancionado disciplinariamente en el año 2014 por presuntas irregularidades en temas de contratación.
10	Sonia Serrano Prada y otro	Alcaldesa de Lebrija (Santander) período 2008-2011.	Sancionada disciplinariamente en el año 2013 por presuntas irregularidades en temas de contratación.

Inconformes con las sanciones impuestas, ejercieron demandas del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Procuraduría General de la Nación, con la finalidad de dejar sin efecto los actos administrativos sancionatorios y, en consecuencia, se ordenará el reconocimiento y pago de los perjuicios ocasionados con las sanciones de destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos.

Los procesos fueron conocidos por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsecciones A y B, en segunda y única instancia y resolvieron declarar nulas las actuaciones disciplinarias proferidas por la Procuraduría General de la Nación, que los destituyeron e inhabilitaron así:

No.	Radicado	Demandante	Sentencia	Autoridad que la profirió	Ponente de la decisión	Sentido de la decisión	Fecha de notificación
1	15001-23-33-000-2017-00665-01 y 15001-23-33-000- 2018-00253-00	José Rubiel Páez	Segunda instancia 23 de noviembre de 2023	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B	César Palomino Cortés	Revocó providencia del Tribunal Administrativo de Boyacá y declaró nulidad de actos administrativos que sancionaron	16 de enero 2024.
2	76001233300020140089101 (2447-2022)	Javier Osorio Cortés	Segunda instancia 30 de noviembre de 2023	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B	César Palomino Cortés	Confirmó providencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en	2 de febrero de 2024.

SC 5780-6

						la que se declaró nulos actos administrativos que sancionaron	
3	250002342000 20180030401 (2222-2020)	Sandra Jaramillo González	Segunda instancia 8 de febrero de 2024	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A	Jorge Iván Duque Gutiérrez	Revocó providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y declara nulidad de actos administrativos que sancionaron	28 de febrero de 2024.
4	410012333000 20180015301 (3240-2020)	Yamid Sterling Sánchez	Segunda instancia 8 de febrero de 2024	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A	Jorge Iván Duque Gutiérrez	Revocó providencia del Tribunal Administrativo del Huila y declaró la nulidad de actos administrativos que lo sancionaron.	28 de febrero de 2024.
5	520012333000 20180046101 (4256-2021)	Óscar Fernando Ortega Cerón	Segunda instancia 8 de febrero de 2024	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A	Jorge Iván Duque Gutiérrez	Revocó providencia del Tribunal Administrativo de Nariño y en su lugar declaró la nulidad de actos administrativos que sancionaron	27 de febrero de 2024.
6	680012333000 20210034001 (6334-2022)	Rodolfo Hernández Suárez	Segunda instancia 22 de febrero de 2024	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A	Jorge Iván Duque Gutiérrez	Revocó providencia del Tribunal Administrativo de Santander y declaró la nulidad de actos administrativos que lo sancionaron	11 de marzo de 2024.
7	110010325000 20120015600 (0673-2012)	Juan Alberto Ramos Coronell	Única instancia 8 de febrero de 2024	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A	Rafael Francisco Suárez Vargas	Declaró la nulidad de los actos administrativos que sancionaron	8 de marzo de 2024.
8	110010325000 20220021600 (0371-2022)	Marco Sergio Rodríguez Merchán	Única instancia 4 de abril de 2024	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A	Jorge Iván Duque Gutiérrez	Declaró la nulidad de los actos administrativos que sancionaron	8 abril de 2024.
9	250002342000 20150011501 (3284-2018)	Carlos Barbosa Malaver	Segunda instancia 11 de abril de 2024	Consejo de Estado Sección Segunda, Subsección A	Rafael Francisco Suárez Vargas	Revocó providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y declara nulidad de actos administrativos que sancionaron	8 de mayo de 2024.
10	680012333000 20140007701 (0826-2015)	Sonia Serrano Prada y otro	Segunda instancia 23 de mayo de 2024	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A	Rafael Francisco Suárez Vargas	Revocó providencia del Tribunal Administrativo de Santander y declaró nulidad de actos administrativos que sancionaron	6 de junio de 2024.

De lo anterior, se observa que los 10 procesos relacionados fueron conocidos por tres ponentes distintos, para lo cual se hará referencia a la línea argumentativa que se manejó en los referidos procesos en los despachos de conocimiento.

En los casos relacionados en los numerales **1** y **2,** el ponente, en el primer caso, revocó la providencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá y en su lugar se declaró la nulidad de actos administrativos que sancionaron, en el segundo caso confirmó la providencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca al considerar que las sanciones disciplinarias impuestas conllevaron la restricción de los derechos políticos de los demandantes, quienes fueron elegidos democráticamente como alcalde del municipio de Caldas Boyacá y alcalde municipal del municipio de Dagua – Valle del cauca, respectivamente, ello en contravención de lo consagrado en el artículo 23 de la CADH y de la sentencia del 8 de julio de 2020 en

SC 5780-6

la que la Corte IDH estudió el caso Petro Urrego vs. Colombia.

Frente a los casos identificados en los numerales **3**, **4**, **5**, **6** y **8,** el ponente revocó las providencias apeladas para en su lugar declarar la nulidad de los actos administrativos sancionatorios y en el último de los referidos - esto es el caso 8 –fue estudiado en única instancia y declaró la nulidad de los actos demandados. En todos ellos consideró:

> «Atendiendo al deber que tiene toda autoridad judicial y administrativa de realizar el control de convencionalidad ex oficio, y a la luz de la jurisprudencia decantada en el caso Petro Urrego vs Colombia, para esta Sala de subsección es claro que la normativa colombiana (Ley 734 de 2002) que facultaba a la Procuraduría General de la Nación para destituir e inhabilitar a funcionarios de elección popular estuvo viciada de ilegalidad, desde sus orígenes, por ser contraria a los postulados consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que es manifiesta la falta de competencia de una autoridad administrativa para restringir los derechos políticos de aquellos funcionarios que fueron elegidos democráticamente, y a su vez se incumplió el deber de adoptar las disposiciones de derecho interno por parte del Estado colombiano.
>
> Por ende, al tener en cuenta que la jurisprudencia contenciosa administrativa e interamericana no crearon un sentido o alcance nuevo del artículo 23 de la Convención Americana, sino que precisaron la única alternativa de aplicación posible de dicha norma, es claro que las actuaciones realizadas por la Procuraduría General de la Nación que culminaron con la imposición de la sanción de destitución e inhabilidad por el término de 10 años para el ejercicio de las funciones públicas al ahora demandante, no se ajustó a la normativa que regula el ejercicio de los derechos políticos y las garantías judiciales consagrados en la Convención Americana y, por consiguiente, como el marco normativo con el que fue sancionado el demandante fue el mismo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos censuró o reprobó en el precedente convencional del caso Petro Urrego vs Colombia, es palmaria la ilegalidad de los actos administrativos acá demandados. [...]»

Finalmente, en los casos **7**, **9** y **10** el ponente se refirió a las consideraciones expuestas por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado en la sentencia del 11 de octubre de 2023, y precisó que:

> «Es criterio de la Sección Segunda que «en los casos en que se controvierten sanciones disciplinarias que restringen los derechos políticos de los funcionarios de elección popular debe aplicarse el control de convencionalidad, no solo como expresión del derecho viviente sino porque dichos disciplinados tienen derecho a la misma protección judicial.».
>
> Así las cosas, en aplicación de la excepción de inconvencionalidad respecto de las normas que radican en el procurador general de la Nación, en su condición de autoridad administrativa, la competencia para imponer sanciones como la destitución a empleados elegidos por voto popular, y en procura de garantizar los principios de jurisdiccionalidad, que exige que ese tipo de sanción solo provenga de una autoridad judicial, y favorabilidad en materia laboral, según el cual se debe preferir la interpretación más beneficiosa para el trabajador, en caso de que una norma permita dos o más interpretaciones, así como en garantía de los derechos a la igualdad y a la protección judicial, la Sala revocará parcialmente la decisión de primera instancia que denegó las pretensiones de la demanda y, en su lugar, declarará la nulidad parcial de los actos administrativos cuestionados en este proceso, en lo que atañe a las sanciones impuestas (…), comoquiera que, a través de ellos, se impuso en una servidora pública elegida popularmente, la sanción de destitución, lo que conlleva una restricción de derechos políticos, facultad que, según el criterio antes expuesto, está reservada a las autoridades judiciales competentes. [...]»
>
> (subrayado fuera de texto).

Conforme con lo expuesto, se tiene que las mencionadas decisiones tuvieron como sustento común para confirmar, revocar y declarar la nulidad de los actos administrativos demandados, que, la sentencia del 8 de julio de 2020 en la que la Corte IDH estudió el caso Petro Urrego vs. Colombia, tiene fuerza obligatoria para todos los jueces de Colombia y, en dicha oportunidad, en aplicación del control oficioso de convencionalidad, se concluyó que el numeral 1° del artículo 44 del Código Disciplinario Único es incompatible con el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; razón por la que debía entenderse que la Procuraduría General de la Nación carecía de competencia para imponer sanciones de destitución e inhabilidad a funcionarios públicos democráticamente electos.

3. Argumentos de la tutela

La parte demandante indicó que la providencia objeto de debate incurrió en los **defectos por violación por directa de la Constitución**, **por desconocimiento del precedente judicial** y **sustantivo**. Para el efecto, señaló que se desconocieron las

SC 5780-6

normas constitucionales, en las que se estableció la competencia de la Procuraduría General de la Nación para ejercer la vigilancia y control respecto a quienes desempeñan funciones públicas, incluso, los cargos de elección popular.

Explicó que la solicitud de amparo cumple con los requisitos de procedencia, dado que contra ellas no procede algún recurso, la solicitud de amparo goza de relevancia constitucional, en la medida en que no es una discusión de carácter económico o de mera legalidad y, además, la acción de la referencia fue interpuesta en un término razonable.

Señaló que no está de acuerdo con las decisiones dictadas en el marco de los distintos procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, porque en los procesos cuestionados no era posible dejar de aplicar normas constitucionales con sustento en interpretaciones hechas a la luz de la Convención Americana, porque, mientras las normas constitucionales estén vigentes, la Procuraduría no puede dejar de ejercer sus competencias.

En relación con el defecto sustantivo, adujo que la autoridad judicial demandada desconoció su competencia constitucional; limitó su análisis a establecer si la Procuraduría General de la Nación tiene o no competencia para ejercer el control disciplinario acogiendo de plano lo expuesto por la Corte IDH en la sentencia del caso Petro Urrego, sin tener en cuenta el marco de interpretación integral de las normas convencionales, constitucionales y legales que, según la Corte Constitucional, es necesario realizar a efectos de que la providencia judicial.

Recalcó que la Corte Constitucional, en sentencia C-030 de 2023, precisó que la sanción o destitución e inhabilidad general impuestas a servidores públicos de elección popular requieren de la intervención de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por medio de la reserva judicial, lo que, a su juicio, implica que la reserva judicial no se puede exigir a las decisiones sancionatorias tomadas con anterioridad a la Ley que fue objeto de control constitucional en dicha providencia.

Explicó que, no se tuvo en cuenta que, para el momento en que los distintos funcionarios fueron sancionados, no existía la decisión de la Corte IDH en el caso Petro Urrego vs. Colombia, ni la tesis de la reserva judicial expuesta en la Sentencia C-030 de 2023, pues para la época en que fueron proferidas las decisiones disciplinarias, existía una postura pacífica en cuanto a la competencia de la Procuraduría General de la Nación para disciplinar a los servidores públicos de elección popular, en aplicación de las atribuciones contenidas en el artículo 277 de la Constitución Política.

Precisó que, en todo caso, el estándar fijado en la sentencia de la CIDH no era aplicable a los casos fallados con anterioridad al 8 de julio de 2020, pues la orden de adecuar el ordenamiento interno, expresamente las normas del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), lo fue a futuro y en un plazo razonable y las decisiones cuestionadas fueron proferidas en vigencia de la referida Ley.

Finalmente, frente al desconocimiento del precedente judicial, manifestó que la autoridad judicial demandada omitió el criterio fijado en las sentencias: C-028 de 2006, SU-712 de 2013, C-500 de 2014, SU-355 de 2015, C-101 de 2018, C-086 de 2019, C-111 de 2019, C-325 de 2021 y la C-030 del 16 de febrero de 2023, en las que se expuso que la Procuraduría General de la Nación sí tiene competencia para investigar y sancionar disciplinariamente a todos los servidores públicos, incluso los elegidos popularmente.

Aclaró que, en las providencias citadas como desconocidas, la Corte Constitucional dispuso que la inclusión de una norma internacional al bloque de constitucionalidad no implica que esta última prevalezca sobre la Constitución Política. Por el contrario, que dicha inclusión conlleva necesariamente a efectuar interpretaciones armónicas y sistemáticas entre disposiciones jurídicas de diverso origen. Específicamente, en esa sentencia, en relación con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte Constitucional señaló que esta forma parte del bloque de constitucionalidad, pero que las normas que lo integran no tienen el rango de normas supraconstitucionales.

4. Trámite previo

Mediante auto del 24 de junio de 2024, el despacho sustanciador admitió la acción de tutela, ordenó notificar a la Procuraduría General de la Nación, al Consejo de Estado, Sección Segunda como demandado, a los señores José Rubiel Páez, Javier Osorio Cortés, Sandra Jaramillo González, Yamid Sterling Sánchez, Óscar Fernando Cerón Ortega, Rodolfo Hernández Suárez, Juan Alberto Ramos Coronell, Marco Sergio Rodríguez Merchán, Carlos Barbosa Malaver, Sonia Serrano Prada y Rodolfo García Martínez, al Tribunal Administrativo de Boyacá, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, al Tribunal Administrativo del Huila, al Tribunal Administrativo de Santander, al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y al Tribunal Administrativo de Nariño, como terceros interesados, a quienes se les remitió copia de la demanda.

5. Oposición

La **Sección Segunda del Consejo de Estado**, por intermedio del presidente, explicó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al interpretar en varias oportunidades el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señaló que el ejercicio de los derechos políticos puede ser objeto de reglamentación, más no de negación y que su limitación está reservada a casos en que sea decretada por un juez competente y dentro de un proceso penal.

Explicó que, cuando la Corte IDH, en sentencia del 8 de julio de 2020 resolvió el caso Petro Urrego vs. Colombia, consideró que fue vulnerado el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por cuanto *«el Estado incumplió con sus obligaciones previstas en el artículo 23 de la Convención, en relación con el artículo 2 del mismo instrumento, por la existencia y aplicación de las normas del Código Disciplinario Único que facultan a la Procuraduría a imponer dichas sanciones a funcionarios públicos democráticamente electos, como fue el caso del señor Petro»*.

Manifestó que, si bien es cierto, antes y después de dicho pronunciamiento, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado realizaron diferentes interpretaciones sobre las normas constitucionales y las establecidas en la Ley 734 de 2002 (Código Único Disciplinario), también lo es que la Sala Plena de la Sección Segunda de esta Corporación, en sentencia del 11 de octubre de 2023[1], concluyó que, aunque la Constitución y la Ley colombiana 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 del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pronunciamiento que, según

[1]Providencia dictada en el proceso con radicado: 15001 23 33 000 2014 00564 01 (5828-2018), M.P. César Palomino Cortés.

SC 5780-6

indicó, con base en el parágrafo 2 del artículo 15 del Reglamento Interno del Consejo de Estado y en el artículo 270 del CPACA, tiene los mismos efectos de una sentencia de unificación.

Asimismo, resaltó que conforme con la interpretación que la Corte IDH ha realizado del referido artículo, la eventual limitación de los derechos políticos solo puede imponerla un funcionario judicial (juez) competente, calidad que en todo caso no tiene la Procuraduría General de la Nación.

Explicó que en la sentencia del 11 de octubre de 2023 la Sala Plena de la Sección Segunda realizó estudio armónico entre las previsiones de la Constitución Política y las de la Convención Americana de Derechos Humanos, en torno a la restricción de los derechos políticos de los servidores públicos elegidos por voto popular y concluyó que: *«en los casos en que se controvierten sanciones disciplinarias que restringen los derechos políticos de los funcionarios de elección popular debe aplicarse el control de convencionalidad, no solo como expresión del derecho viviente sino porque dichos disciplinados tienen derecho a la misma protección judicial».*

Señaló que no incurrió en los defectos invocados por la demandante porque:

- No desconoció las normas establecidas en la Constitución Política, por el contrario, la Sección Segunda en su deber de armonizar la Carta Política con los instrumentos internacionales (la norma convencional y la decisión emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos), consideró que no era dable que la Procuraduría General de la Nación, como autoridad administrativa, restringiera los derechos políticos a través de este tipo de sanciones, por cuanto es una facultad que está reservada a las autoridades judiciales competentes.

  Lo anterior, en aplicación de la excepción de inconvencionalidad respecto de las normas que radican en el Procurador General de la Nación, -en su condición de autoridad administrativa-, y en aras de garantizar que la competencia para imponer sanciones como la destitución o suspensión en el ejercicio del cargo a empleados elegidos por voto popular solo provenga de una autoridad judicial, asimismo, en procura de garantizar los principios de jurisdiccionalidad, que exige que ese tipo de sanción y el de favorabilidad en materia laboral, según el cual, se debe preferir la interpretación más favorable al trabajador, en caso de que una norma permita dos o más interpretaciones, así como en garantía de los derechos a la igualdad y a la protección judicial.

- Tampoco se desconoció el precedente jurisprudencial, en la medida en que, si bien es cierto que antes de la sentencia de la Sección Segunda de 11 de octubre de 2023, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado habían mantenido posiciones divergentes respecto de las facultades disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación sobre los servidores elegidos por voto popular, también lo es que, a partir de dicha providencia, se adoptó una postura pacífica y unificada, que es, precisamente, la que ahora se discute.

  De ahí la necesidad de insistir que, desde entonces, la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado estableció que, aunque la Constitución y la Ley nacional le otorgan al organismo del Ministerio Público facultades

SC 5780-6

disciplinarias, estas deben interpretarse a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos, en particular, del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Como se ve, una razón más que suficiente para acoger la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según la cual, la limitación de derechos políticos de los servidores electos por voto popular solo puede ser impuesta por un funcionario judicial competente, lo que, necesariamente, restringe la actuación de entidades administrativas, como lo es la Procuraduría General de la Nación, en estos casos.

Así las cosas, el criterio establecido en la sentencia del 11 de octubre de 2023 marcó el punto de referencia jurisprudencial para la adopción de los fallos objeto de la tutela. Por lo tanto, no puede alegarse el desconocimiento de precedente con base en las múltiples interpretaciones otrora consideradas. En otros términos: es la referida sentencia del 2023 la que contiene la interpretación uniforme y de obligatorio cumplimiento que ahora guía las decisiones en este ámbito.

- Expuso que las providencias judiciales proferidas por esa Sección, a partir del 11 de octubre de 2023, fueron fieles a la postura unificada en la sentencia ya aludida; por lo que solo pueden entenderse como una manifestación de la garantía de la coherencia y de la seguridad jurídica del ordenamiento contencioso-administrativo, al tiempo que, protegen los derechos políticos fundamentales de los servidores públicos elegidos por voto popular frente a posibles excesos o interpretaciones divergentes (de funcionarios no judiciales) que podrían menoscabar su ejercicio democrático, tal como lo consideró la Corte IDH, en el fallo del 8 de julio de 2020.

Basado en lo expuesto, solicitó que en el evento en que se conozca de fondo la acción de tutela de la referencia se nieguen las pretensiones de la misma, en el entendido que en las providencias cuestionada emitidas por la Sección Segunda no incurrió en alguno de los defectos invocados.

6. Intervenciones

El **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca**, por conducto del ponente de la sentencia del 30 de abril de 2021 proferida dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado núm. 76001-23-33-005-2014-00891-00, en el que fungió como demandante el señor Javier Osorio Cortés, manifestó que no está probada la vulneración invocada por la demandante, toda vez que en el asunto en comento se dio aplicación a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el tema.

El **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D** por medio del magistrado ponente de la sentencia del 9 de marzo de 2017, proferida dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en el que obró como demandante el señor Carlos Barbosa Malaver, indicó que la solicitud de amparo no se dirige contra la decisión proferida por esa Corporación, en la medida en que, en esa oportunidad, negó las pretensiones de la demanda, que, en esencia, es lo que en la presente solicitud de amparo persigue la parte actora. Razón por la que solicitó se negaran las pretensiones de la acción de la referencia en relación con el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601-350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co
SC 5780-6

El **Tribunal Administrativo de Nariño** sostuvo que profirió la sentencia del 20 de mayo de 2021, proferida dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado núm. 52001-23-33-000-2018-00461-00, en el que funge como demandante el señor Oscar Fernando Cerón Ortega, sin embargo, indicó 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 no existe razón para su vinculación al presente trámite constitucional.

El señor **Rodolfo Hernández Suárez** se opuso a las pretensiones de la solicitud de amparo al considerar que, a partir de la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Petro vs. Colombia, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han ajustado sus posturas jurisprudenciales para interpretar el artículo 23.2 de la CIDH, conforme con los postulados de la propia convención.

Además, afirmó que la Procuraduría General de la Nación no está avalada por el bloque de constitucionalidad para ejercer facultades jurisdiccionales permanentes, por lo que, sus decisiones de sanción y suspensión a funcionarios de elección popular solo serán validadas si son objeto de revisión y posterior decisión por parte de un juez contencioso.

Explicó que la sanción de suspensión e inhabilidad especial que le fue impuesta en el proceso disciplinario con radicación núm. IUS-E-2018-531108 / IUC-D-2018-1200267 es inconstitucional, porque desconoció tanto el artículo 23.2 de la CIDH como la postura fijada por la Corte Constitucional en la sentencia C-030 de 2023 y, en razón a ello, el Consejo de Estado resolvió declararla nula por carecer de apariencia de buen derecho.

La señora **Sandra Jaramillo** afirmó que el fallo emitido por parte de la Sección Segunda del Consejo de Estado no vulneró derecho alguno de la Procuraduría General de la Nación, ni desconoció las competencias de ese ente de control, por el contrario, indicó que con esa decisión le fueron protegidos los derechos constitucionales a la igualdad y al trabajo, en armonía con el principio de favorabilidad, el cual se encuentra reforzado por el hecho de estar involucrados derechos políticos protegidos por la Convención Americana de Derechos Humanos y derechos laborales, que deben garantizarse en virtud del principio *pro homine*, conforme con el artículo 53 Política de Colombia.

Finalmente, señaló que la acción de tutela no fue diseñada para desplazar a los jueces del ejercicio de sus competencias naturales, motivo por el cual solicitó desestimar los argumentos expuestos, máxime si se tiene en cuenta que no es procedente que la Procuraduría General de la Nación acuda al juez de tutela para impugnar las decisiones judiciales si previamente no ha empleado los medios ordinarios y extraordinarios de defensa con los que cuenta.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1 establece: «*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la*

acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto».

Esta acción procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Acción de tutela contra providencias judiciales

En cuanto a la acción de tutela como mecanismo para controvertir providencias judiciales, se precisa que, de manera excepcional, se reconoce la procedencia cuando se advierte la afectación manifiesta de los derechos constitucionales fundamentales.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de **31 de julio de 2012**, Exp. 2009-01328-01, aceptó la acción la tutela contra providencia judicial y acogió el criterio de la *procedencia excepcional*[2], para lo cual aplicó la metodología desarrollada por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 para estudiar si, en un caso concreto, procede o no el amparo solicitado, mediante el empleo de las causales generales[3] y específicas[4] de procedencia de la acción de tutela.

Siendo así, a la Sala le corresponde establecer si en el presente caso se cumplen los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial descritos.

En el caso objeto de estudio si bien la parte actora invocó desconocimiento del precedente judicial lo cierto es que la Sala no hará referencia al mismo dado que el actor en ninguno de los apartes del escrito inicial argumentó la configuración del referido defecto.

Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si el Consejo de Estado, Sección Segunda, vulneró los derechos fundamentales invocados, por incurrir en los defectos sustantivo, por desconocimiento del precedente judicial y violación directa de la constitución al proferir las sentencias en las que dejó sin efecto las providencias en las que les fueron impuestas sanciones disciplinarias a funcionarios públicos democráticamente electos.

---

[2] La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de **29 de junio de 2004** (Expediente AC-10203), han abierto paso la acción de tutela, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales. De ahí que en esa oportunidad - sentencia de 31 de julio de 2012 - se admita, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de derechos fundamentales, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente. (Se destaca)

[3] Causales genéricas de procedibilidad o requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencia judicial 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 con el requisito de la inmediatez; ***(iv)*** Cuando se trate de una irregularidad procesal ésta debe tener un efecto determinante en la sentencia que se impugna y afectar 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 que se transgredieron y que tal vulneración hubiere sido alegada en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible y, ***(vi)*** Que no se trate de sentencias de tutela.

[4] La configuración de una causal especial de procedibilidad, supone que la providencia controvertida haya incurrido en alguno de los siguientes defectos: ***(i)*** orgánico; **(ii)** procedimental absoluto; ***(iii)*** fáctico, ***(iv)*** material o sustantivo; ***(v)*** error inducido; ***(vi)*** decisión sin motivación; ***(vii)*** desconocimiento del precedente constitucional que establece el alcance de un derecho fundamental y, ***(viii)*** violación directa de la Constitución.

En ese orden, la Sala analizará si la acción de tutela de la referencia cumple con el requisito general de relevancia constitucional y, solo en el evento que lo supere, estudiará si la autoridad judicial demandada incurrió en los defectos alegados por la parte demandante, al acceder a las pretensiones de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho en las que se pretendía la nulidad de una decisión de carácter disciplinario.

Sin embargo, de manera previa, la Sala se pronunciará sobre la legitimación en la causa por pasiva del Tribunal Administrativo de Nariño.

De la legitimación en la causa por pasiva

La Sala observa que, en el caso objeto de estudio, el **Tribunal Administrativo de Nariño** alega que no existe razón para su vinculación al presente trámite constitucional. Al respecto, se aclara que esa Corporación tuvo conocimiento de uno de los procesos contra los que se dirigen las pretensiones de la demanda, en el trámite de la primera instancia, lo cual justifica su vinculación al presente mecanismo como tercero con interés. Por esta razón, se negará su solicitud de desvinculación.

De la relevancia constitucional como requisito general para la procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

El requisito de relevancia constitucional tiene como finalidad proteger la autonomía e independencia judicial y evitar que el juez de tutela se inmiscuya en asuntos que le corresponde resolver a otras jurisdicciones.

En ese sentido, la Corte Constitucional ha señalado que la relevancia constitucional tiene tres finalidades: (i) preservar la competencia y la independencia de los jueces de las jurisdicciones diferentes a la constitucional y, por tanto, evitar que la acción de tutela se utilice para discutir asuntos de mera legalidad; (ii) restringir el ejercicio de la acción de tutela a cuestiones de relevancia constitucional que afecten los derechos fundamentales, e (iii) impedir que la acción de tutela se convierta en una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces.

De acuerdo con los anteriores criterios y con los expuestos por la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014[5], para que un asunto goce de relevancia constitucional deben verificarse los siguientes elementos:

(i) Que el asunto objeto de estudio realmente involucre la amenaza o vulneración de derechos fundamentales. En principio, la acción de tutela no puede utilizarse para plantear situaciones inexistentes o para discutir asuntos eminentemente económicos o de mera legalidad, pues ese tipo de discusiones se alejan del objeto de la acción de tutela.

(ii) Que el interesado argumente de manera suficiente y razonable la relevancia constitucional por vulneración de derechos fundamentales. Debe tenerse en cuenta, para el efecto, que «no basta, entonces, aducir la vulneración de derechos fundamentales para cumplir este requisito de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales». Es necesario que el interesado exponga de manera clara las razones por las que considera que la providencia judicial amenaza o vulnera los derechos fundamentales.

[5] Sentencia del 5 de agosto de 2014 proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado. Radicado número: 11001 03 15 000 2012 02201 01 (IJ). Actor: Alpina Productos Alimenticios S.A. Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

SC 5780-6

(iii) <u>Que los argumentos de la solicitud de amparo se acompasen con las razones de la decisión objeto de tutela.</u> La discusión propuesta en la demanda de tutela debe referirse a las razones fundamentales de la decisión cuestionada, deben tener relación con la ratio deciden di. De modo que pueda abordarse el estudio con una expectativa de incidencia en el sentido de la propia decisión cuestionada.

(iv) Que no se propongan nuevos argumentos que no fueron expuestos en el proceso ordinario. La acción de tutela contra providencias judiciales no está concebida como un mecanismo que permita a las partes adicionar, completar o modificar los argumentos que dejaron de plantearse o proponerse ante el juez natural.

(v)Que la acción de tutela no se convierta en una instancia adicional del proceso ordinario en el que fue proferida la providencia acusada. Por más informal que sea la tutela, y aunque sus objetivos sean la salvaguarda de derechos fundamentales, el interesado está en la obligación de interponer la demanda con serios y fuertes argumentos para derribar las decisiones de los jueces, que se dictan previo agotamiento de los procedimientos reglados y conforme con una sólida razonabilidad. Es decir, no se trata de controvertir las decisiones de los jueces como si fuera una instancia adicional del proceso ordinario. Justamente por eso no se debe insistir en los argumentos que se ofrecieron en el proceso ordinario, pues ya fueron decididos por los jueces competentes.

(Subrayado de la Sala)

Sobre la falta de relevancia constitucional en el caso concreto

En el escrito de tutela la actora solicitó que se dejaran sin efecto las siguientes sentencias:

No.	Radicado	Demandante	Sentencia	Autoridad que la profirió	Ponente de la decisión
1	15001-23-33-000-2017-00665-01 y 15001-23-33-000- 2018-00253-00	José Rubiel Páez	Segunda instancia 23 de noviembre de 2023	Consejo de Estado Sección Segunda Subsección B	César Palomino Cortés
2	76001233300020140089101 (2447-2022)	Javier Osorio Cortés	Segunda instancia 30 de noviembre de 2023	Consejo de Estado Sección Segunda Subsección B	César Palomino Cortés
3	25000234200020180030401 (2222-2020)	Sandra Jaramillo González	Segunda instancia 8 de febrero de 2024	Consejo de Estado Sección Segunda Subsección A	Jorge Iván Duque Gutiérrez
4	41001233300020180015301 (3240-2020)	Yamid Sterling Sánchez	Segunda instancia 8 de febrero de 2024	Consejo de Estado Sección Segunda Subsección A	Jorge Iván Duque Gutiérrez
5	52001233300020180046101 (4256-2021)	Oscar Fernando Ortega Cerón	Segunda instancia 8 de febrero de 2024	Consejo de Estado Sección Segunda Subsección A	Jorge Iván Duque Gutiérrez
6	68001233300020210034001 (6334-2022)	Rodolfo Hernández Suárez	Segunda instancia 22 de febrero de 2024	Consejo de Estado Sección Segunda Subsección A	Jorge Iván Duque Gutiérrez
7	11001032500020120015600 (0673-2012)	Juan Alberto Ramos Coronell	única instancia 8 de febrero de 2024	Consejo de Estado Sección Segunda Subsección A	Rafael Francisco Suárez Vargas
8	11001032500020220021600 (0371-2022)	Marco Sergio Rodríguez Merchán	única instancia 4 de abril de 2024	Consejo de Estado Sección Segunda Subsección A	Jorge Iván Duque Gutiérrez
9	25000234200020150011501 (3284-2018)	Carlos Barbosa Malaver	Segunda instancia 11 de abril de 2024	Consejo de Estado Sección Segunda Subsección A	Rafael Francisco Suárez Vargas
10	68001233300020140007701 (0826-2015)	Sonia Serrano Prada y otro	Segunda instancia 23 de mayo de 2024	Consejo de Estado Sección Segunda Subsección A	Rafael Francisco Suárez Vargas

Estos son, las providencias mediante las que el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsecciones A y B accedieron a las pretensiones del medio de control frente a la nulidad de las actuaciones disciplinarias proferidas por la Procuraduría General de la Nación, que, destituyeron e inhabilitaron a funcionarios públicos democráticamente electos.

La Procuraduría General de la Nación aseguró que la autoridad judicial accionada vulneró el derecho fundamental al debido proceso, porque, según dice, desconoció que la entidad tenía facultades constitucionales para investigarlos y sancionarlos, al margen de que los disciplinados ocuparan cargos de elección popular.

La Sala anticipa que la presente solicitud de amparo no cumple con el requisito de relevancia constitucional[6], en la medida en que los argumentos del escrito de tutela no se acompasan con las razones de las decisiones objeto de tutela, por lo siguiente:

Se advierte que la inconformidad de la actora se enmarca en que, a su juicio, en el trámite de los procesos ordinarios cuestionados se vulneró el derecho fundamental al debido proceso, al desconocer que tiene competencia constitucional para ejercer la potestad disciplinaria y sancionatoria frente a cargos de elección popular.

Como argumento de lo anterior, la demandante basó su inconformidad en tres aspectos, puntuales:

- El primero de ellos basado en la violación directa de la constitución en la que la actora manifestó que la providencia objeto de debate desconoció la competencia constitucional, al efecto, citó distintas normas constitucionales sobre función pública, control disciplinario y competencias de la Procuraduría General de la Nación, así como los deberes de los funcionarios públicos, sin embargo, no señaló de manera precisa de qué manera estas razones atacan la decisión cuestionada, más allá de hacer referencia a los distintos deberes de los funcionarios públicos.

  De igual forma, se refirió al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos – CADH pero no expuso de qué manera esa disposición normativa apoya la defensa de su caso, pues aunque mencionó que respecto a su competencia existe una contradicción entre los niveles constitucional y convencional, únicamente afirmó que en casos de esta naturaleza hay lugar a aplicar distintos principios hermenéuticos, orientados a una armonización de las disposiciones normativas para que se interpreten y apliquen de modo que se evite posiciones jurídicas contradictorias.

- El segundo argumento de la demandante se basó en una posible configuración de defecto sustantivo, dado que, a su juicio, se dio prevalencia y valor de supraconstitucional a las normas de la Convención Americana de Derechos Humanos frente a las disposiciones constitucionales.

[6] En casos con identidad de presupuestos fácticos, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado se pronunció en igual sentido, ver, entre otras, sentencias del 13 de diciembre de 2023 dictada en la tutela con radicado: 11001-03-15-000-2023-04893-00 C.P Myriam Stella Gutiérrez Argüello y del 15 de febrero de 2024 dictada en la tutela con radicado: 11001-03-15-000-2023-04892-01 C.P Milton Chaves García.

Al respecto, la actora describió el control de convencionalidad y el bloque de constitucionalidad como figuras jurídicas, sin embargo, no explicó cómo esta argumentación desvirtúa lo expuesto en las providencias objeto de debate, según dice, no cabe la posibilidad de inaplicar una norma constitucional por su eventual oposición con otra de carácter convencional.

Acto seguido, se refirió a las alternativas para solucionar las antinomias entre una norma constitucional y una convencional y las posibles vías de armonización para concluir que, a su juicio, no cabe la posibilidad de aplicar una norma convencional sobre una constitucional e indicó que, en caso de contradicción, lo procedente es acudir a: *"i) una reforma constitucional que elimine la contradicción entre la Constitución y la Convención; ii) promover una reforma de la Convención para sustraer los apartes que no puedan armonizarse con la Constitución y que se consideren esenciales dentro de la opción constituyente del Estado; iii) En un ejercicio de armonización normativa e interpretativa, aceptar la interpretación evolutiva tanto de la Convención como de la Constitución. Ejercicio en el que es preciso tener en cuenta el margen de apreciación nacional, que surge del carácter complementario o subsidiario que tiene la Convención en relación con la normatividad y la institucionalidad de los Estados parte; iv) Tratándose de conflictos en torno a la Constitución, esa interpretación armonizadora le corresponde a la Corte Constitucional, sin que una interpretación conforme a la Convención como la propuesta por la Corte IDH en la sentencia del caso Petro Urrego Vs. Colombia, sea directamente aplicable en un ordenamiento interno como el colombiano; v) ante la imposibilidad de una armonización, el Estado debe denunciar la Convención".*

En ese contexto, concluyó que, en nuestro ordenamiento es posible ejercer una especie de control de convencionalidad que, en términos del derecho interno, se traduce en la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad, cuando quiera que normas de inferior jerarquía resulten contrarias a una disposición de la Convención Americana de Derechos Humanos. Pero, que no cabe la posibilidad de inaplicar una norma constitucional por su eventual oposición con otra, como lo sería la Convención Americana de Derechos Humanos, sin explicar más allá de su inconformidad en qué consistió el yerro alegado.

- Por último, orientó su inconformidad en la posible configuración de defecto "sustantivo" por desconocimiento del precedente judicial, en la medida en que afirmó que en distintos pronunciamientos la Corte Constitucional ha avalado su competencia para disciplinar a las personas que son elegidas popularmente.

Ahora bien, la Sala observa que la Sección Segunda del Consejo de Estado, de manera común en las providencias debatidas, para resolver los asuntos sometidos a su consideración, se refirió al control de convencionalidad previo a analizar los casos concretos y precisó que, resultaba necesario aplicarlo de manera oficiosa, en atención al deber que tiene toda autoridad judicial y administrativa de realizar el *control de convencionalidad ex officio,* y a la luz de la jurisprudencia decantada en el caso Petro Urrego *vs.* Colombia, concluyó que la norma colombiana (Ley 734 de 2002) que facultaba a la Procuraduría General de la Nación para destituir e inhabilitar a funcionarios de elección popular, estuvo viciada de ilegalidad *desde sus orígenes*, por ser contraria a los postulados consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que es manifiesta la falta de competencia de una autoridad administrativa para restringir los derechos políticos de aquellos funcionarios

que fueron elegidos democráticamente y, a su vez se incumplió el deber de adoptar las disposiciones de derecho interno por parte del Estado colombiano.

Además, determinó que, al momento de resolver los casos en los que se analice la legalidad de una sanción disciplinaria impuesta por la Procuraduría General de la Nación a servidores de elección popular, se debe aplicar el principio de favorabilidad y la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, solo cuando la regulación interna alcance los estándares internacionales de derechos humanos, se aplicará la norma nacional que regule la materia.

De las decisiones cuestionadas se destaca que en los casos relacionados en los numerales **1** y **2**, la Subsección demandada, puntualmente, señaló:

> «El control de convencionalidad en el caso Petro Urrego Vs. Colombia, efectuado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tiene fuerza obligatoria para todos los jueces de Colombia, porque fue un control concentrado sobre las normas del Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002, que facultan a la Procuraduría a imponer sanciones de destitución e inhabilidad a funcionarios públicos democráticamente electos, es decir, fue un control para el sistema jurídico colombiano.
>
> Ciertamente, el baremo de convencionalidad de las citadas normas del Código Disciplinario Único lo constituyen tanto el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como la sentencia de la CIDH en el caso Petro Urrego Vs. Colombia, decisión en la que se estableció que, si bien las normas constitucionales no eran incompatibles con la Convención, las normas del CDU, que facultan a la Procuraduría a imponer las sanciones de destitución e inhabilidad a funcionarios públicos democráticamente electos, sí lo eran y, como baremo de convencionalidad que es, debe ser aplicado a todos los casos en igualdad de condiciones por los jueces de Colombia, en los que se discutan sanciones que restrinjan los derechos políticos de los servidores de elección popular.
>
> Por ello, sin duda alguna, la sentencia proferida el 8 de julio de 2020 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Petro Urrego Vs. Colombia, marca un precedente en relación con la manera como deben interpretarse y acatarse en nuestro ordenamiento jurídico, las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por cuanto el instrumento jurídico internacional y las sentencias proferidas por la CIDH constituyen, en conjunto, la convencionalidad como fuente normativa en la teoría del derecho viviente[...]»

En los casos identificados en los numerales **3**, **4**, **5**, **6** y **8**, precisó lo siguiente:

> «La Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante sentencia del 29 de junio de 2023, radicado 11001032500020130056100 con No. Interno 1093-2013, M.P. Juan Enrique Bedoya Escobar, precisó que las restricciones referidas en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos son causales taxativas, al incluirse la palabra "exclusivamente" para enlistar las razones por las cuales a través de la ley se puede regular el ejercicio de los derechos políticos previstos en el artículo 23.1; y precisó que: "En cuanto a la causal por «condena, por juez competente, en proceso penal», en principio, se refiere a la decisión definitiva adoptada por una autoridad calificada, esto es, un juez de la República a quien por su especialidad se le atribuyó la función de estudiar la responsabilidad de la comisión de un acto considerado delito y que si como consecuencia del sentido del fallo es declarado culpable se impone una sanción condenatoria dentro de un proceso de naturaleza especial como lo es un proceso penal.
> (…)
>
> Atendiendo al deber que tiene toda autoridad judicial y administrativa de realizar el control de convencionalidad ex officio, y a la luz de la jurisprudencia decantada en el caso Petro Urrego vs Colombia, para esta Sala de subsección es claro que la normativa colombiana (Ley 734 de 2002) que facultaba a la Procuraduría General de la Nación para destituir e inhabilitar a funcionarios de elección popular estuvo viciada de ilegalidad, desde sus orígenes, por ser contraria a los postulados consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que es manifiesta la falta de competencia de una autoridad administrativa para restringir los derechos políticos de aquellos funcionarios que fueron elegidos democráticamente, y a su vez se incumplió el deber de adoptar las disposiciones de derecho interno por parte del Estado colombiano.
>
> Por ende, al tener en cuenta que la jurisprudencia contenciosa administrativa e interamericana no crearon un sentido o alcance nuevo del artículo 23 de la Convención Americana, sino que precisaron la única alternativa de aplicación posible de dicha norma, es claro que las actuaciones realizadas por la Procuraduría General de la Nación que culminaron con la sanción de destitución e inhabilidad general (…), no se ajustó a la normativa que regula el ejercicio de los derechos políticos y las garantías judiciales consagrados en la Convención Americana y, por consiguiente, como el marco normativo con el que fue sancionado (…) fue el mismo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos censuró o reprobó en el precedente convencional del caso Petro Urrego vs Colombia, es palmaria la ilegalidad de los actos administrativos acá demandados. [...]»

Finalmente, en los casos **7**,**9** y **10** se hizo referencia a las consideraciones expuestas por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado en la sentencia del 11 de octubre de 2023 y, a partir de ellas, concluyó:

SC 5780-6

> «En ese sentido, a partir de la decisión judicial en comento, es criterio de la Sección Segunda que «en los casos en que se controvierten sanciones disciplinarias que restringen los derechos políticos de los funcionarios de elección popular debe aplicarse el control de convencionalidad, no solo como expresión del derecho viviente sino porque dichos disciplinados tienen derecho a la misma protección judicial.».
>
> Así las cosas, en aplicación de la excepción de inconvencionalidad respecto de las normas que radican en el procurador general de la Nación, en su condición de autoridad administrativa, la competencia para imponer sanciones como la destitución a empleados elegidos por voto popular, y en procura de garantizar los principios de jurisdiccionalidad, que exige que ese tipo de sanción solo provenga de una autoridad judicial, y favorabilidad en materia laboral, según el cual se debe preferir la interpretación más beneficiosa para el trabajador, en caso de que una norma permita dos o más interpretaciones, así como en garantía de los derechos a la igualdad y a la protección judicial, la Sala revocará parcialmente la decisión de primera instancia que denegó las pretensiones de la demanda y, en su lugar, declarará la nulidad parcial de los actos administrativos cuestionados en este proceso, en lo que atañe a las sanciones impuestas (…), comoquiera que, a través de ellos, se impuso en una servidora pública elegida popularmente, la sanción de destitución, lo que conlleva una restricción de derechos políticos, facultad que, según el criterio antes expuesto, está reservada a las autoridades judiciales competentes. [...]»
>
> (subrayado fuera de texto).

Por lo expuesto, la Sala evidencia que en las providencias objeto de cuestión, las Subsecciones demandas expresaron que resultaba plenamente válido y de obligatorio acatamiento el precedente fijado en la sentencia del 8 de julio de 2020, que, resolvió el caso Petro Urrego vs. Colombia en el que se aplicó el control de convencionalidad comoquiera que no se puede desconocer que la Corte IDH reconoció en el citado precedente judicial que el inciso 6º del artículo 277 y el numeral primero del artículo 278 de la Constitución Política de Colombia, no son incompatibles con el artículo 23 de la Convención Americana, pero su interpretación debe darse de manera que no quebrante dicha disposición y que, por el contrario, las normas del Código General Disciplinario sí son incompatibles con la mencionada Convención.

Establecido lo anterior, al analizar los casos objeto de debate se destaca que en la actualidad se indicó de forma clara y uniforme que es criterio de la Sección Segunda que en los casos en que se controvierten sanciones disciplinarias que restringen los derechos políticos de los funcionarios de elección popular debe aplicarse el control de convencionalidad.

Además, frente a la aplicación de los precedentes de la Corte Constitucional en los que se ha afirmado que la PGN goza de facultades disciplinaria y sancionadora sobre los cargos de elección popular, las Subsecciones demandadas explicaron que la Corte Constitucional, en sus diferentes pronunciamientos no ha sido unívoca, dado que no ha efectuado un control de convencionalidad sobre las actuaciones de la Procuraduría General de la Nación como disciplinadora de estos funcionarios públicos, como sí lo ha hecho el Consejo de Estado, en su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y en todo caso la Corte IDH es el órgano intérprete autorizado de las normas de la CADH, cuyos pronunciamientos se imponen obedecer, tal como se indicó en la sentencia del 8 de julio de 2020 en el caso Petro Urrego vs. Colombia.

Al respecto, la Sala observa que, la autoridad judicial demandada fue clara en exponer que el control de convencionalidad aplicado a los casos objeto de estudio y efectuado por la Corte IDH fue realizado sobre las normas del Código Disciplinario Único que facultan a la Procuraduría a imponer sanciones de destitución e inhabilidad a funcionarios públicos electos, pero, ni siquiera las sentencias cuestionadas plantean la aparente dualidad constitucional vs. supraconstitucional que alega la parte actora.

Es decir que, basta con la lectura de las providencias objeto de cuestionamientos para advertir que, las razones en común, para adoptar las referidas decisiones no tienen relación con los alegatos de la parte actora, según los cuales, se desconoció la competencia constitucional de la Procuraduría General de la Nación y se dio

SC 5780-6

prevalencia y valor de supraconstitucional a las normas de la Convención Americana de Derechos Humanos y se omitió lo expuesto por la Corte Constitucional en torno al tema de la competencia disciplinaria de la entidad respecto de los servidores públicos electos por voto popular.

Lo anterior, porque como se explicó en precedencia, la *ratio decidendi* de las providencias cuestionadas se basó en la aplicación del control de convencionalidad ante la incompatibilidad entre el numeral 1° del artículo 44 del Código Único Disciplinario y el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, resultado del cual, determinó que en los casos objeto de estudio se vulneraron garantías a los disciplinados, se reitera, por aplicar normas del Código Disciplinario Único que facultan a la Procuraduría a imponer sanciones de destitución e inhabilidad a funcionarios públicos democráticamente electos.

Justamente, por el indebido entendimiento de las decisiones por parte de la actora es que la Sala evidencia que no logra cuestionar con sustento jurídico alguno la motivación de las sentencias atacadas y, por ello, en el presente caso no se satisface la carga argumentativa mínima para acudir al ejercicio de la acción de tutela contra providencia judicial, pues, se limitó a alegar la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, sin embargo, de su argumentación se echa absolutamente de menos algún elemento o alegato que permita evidenciar en qué consistió el yerro en el que presuntamente incurrió la autoridad judicial demandada al dar aplicación oficiosa al control de convencionalidad, más allá de la inconformidad que le merece la decisión.

En todo caso, debe señalarse que no es la acción de tutela el escenario para proponer un debate que, no solo es ajeno a la motivación de la decisión, sino que plantea para el juez de tutela definir en un caso particular y concreto la prevalencia de disposiciones constitucionales sobre algunas obligaciones adquiridas en virtud de tratados internaciones, lo cual es un debate que claramente desborda la competencia del juez de tutela.

En este punto, la Sala considera pertinente resaltar que el juez natural es autónomo, siempre que lo haga de manera razonable y conforme a las reglas de la sana crítica, como ocurrió en el presente asunto; además, se recuerda que el juez de tutela no puede reemplazar la valoración del juez del conocimiento, ni dar prevalencia a las alternativas interpretativas propuestas por las partes.

Siendo así, la acción de tutela no cumplió con el requisito general de relevancia constitucional, en el entendido que, los argumentos del escrito de tutela no se acompasan con las razones de las decisiones cuestionadas[7].

Ahora bien, frente al presunto desconocimiento de la sentencia de constitucionalidad C-030 de 2023 invocada por la demandante, la Sala destaca que, en anterior oportunidad[8] en un caso de similitud fáctica, se pronunció al respecto, en el sentido de indicar que:

[7] En este punto la Sala destaca que, en la sentencia del 6 de junio de 2024, proferida en la acción de tutela con radicado: 11001-03-15-000-2024-01054-01, se analizó un caso propuesto por la Procuraduría General de la Nación en el que se alegó que la inhabilidad sobreviniente para servidores públicos (artículo 38 de la Ley 734 de 2002) no constituía sanción disciplinaria. Sin embargo, en esa oportunidad la Sala de decisión concluyó que el asunto tampoco cumplió con el requisito general de relevancia constitucional, pero, porque fue empleada como instancia adicional al proceso ordinario.
[8] Ver la sentencia del 13 de diciembre de 2023, acción de tutela con radicado: 11001-03-15-000-2023-04893-00 C.P Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

> «Tal argumento es contradictorio pues, por una parte, el actor sostuvo que en la Sentencia C-030 de 2023 la Corte reiteró su postura conforme a la cual la Procuraduría General de la Nación tiene competencia para investigar y sancionar a los servidores públicos de elección popular; pero, por otra parte, censuró que esta se haya aplicado, a su juicio, retroactivamente.
>
> Es decir, el actor aseguró que dicha sentencia respalda su competencia y que por esto tal decisión debía ser aplicada en el caso, pero al tiempo reprochó que la autoridad judicial la haya empleado en el asunto objeto de discusión judicial lo que hace que el argumento propuesto por la demandante se torne impreciso y contradictorio a las razones fundamentales de la sentencia cuestionada, lo que impide abordar el estudio de fondo de la misma».

Luego, la Sala concluye que la acción de tutela no cumple el requisito de relevancia constitucional que habilite el estudio de los cargos por parte del juez constitucional y, en esa medida, la Sala declarará improcedente la acción de tutela.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, por medio de la Sección Cuarta – Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

1. Negar la solicitud de desvinculación del Tribunal Administrativo de Nariño.
2. Declarar improcedente la acción de tutela interpuesta por la Procuraduría General de la Nación, contra el Consejo de Estado, Sección Segunda.
3. En caso de no ser impugnada la presente providencia, enviar a la Corte Constitucional para su eventual revisión.
4. Notificar a las partes por el medio más expedito posible.
5. Publicar la presente providencia en la página web del Consejo de Estado.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Presidenta

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8086/Vistas/documentos/evalidador