

Sentencia SU-417/24
M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar
Expediente T-10.116.823

La Corte dejó sin efectos la decisión del Consejo de Estado que anuló la sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad general impuesta por la Procuraduría General de la Nación en el año 2014 al entonces alcalde Duber Fabio Trujillo Medina. Reiteró su precedente sobre la competencia de dicho ente de control para disciplinar a los servidores públicos de elección popular, contenido en las sentencias SU-381 y SU-382 de 2024, y destacó el carácter vinculante de sus pronunciamientos de constitucionalidad

1. Antecedentes

En sede de revisión, la Sala Plena de la Corte Constitucional conoció de la acción de tutela formulada por la Procuraduría General de la Nación en contra de la sentencia proferida el 3 de agosto de 2023, por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, al conocer del recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia proferida en el proceso promovido por el entonces alcalde Duber Fabio Trujillo Medina. En su sentencia, la aludida subsección confirmó la declaración de nulidad de los actos que imponían dichas sanciones al referido ciudadano, con el argumento de que ello era lo que correspondía hacer en ejercicio del control de convencionalidad sobre las normas legales que permitían a la Procuraduría declarar la destitución del servidor público y establecer una inhabilidad general en su contra. En concreto, la subsección puso de presente que estas competencias, a su juicio, eran incompatibles con lo previsto en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

En la demanda de tutela, la Procuraduría señaló que dicha sentencia desconoció las competencias constitucionales y legales que ella tiene para ejercer el control disciplinario de los servidores públicos, incluso de aquellos que lo son por elección popular, competencias que además estaban avaladas por la jurisprudencia constitucional al momento de adoptar la decisión y que incluso actualmente son reconocidas. Por ello, señaló que el fallo había incurrido en los defectos de violación directa de la Constitución, desconocimiento del precedente y defecto sustantivo,

vulnerando así su derecho al debido proceso, frente al cual solicitó el amparo.

Los jueces de tutela, en primera y segunda instancia declararon improcedente la acción, al considerar que ésta carecía de relevancia constitucional, puesto que, a su juicio, estaba orientada a reiterar los argumentos expuestos en el trámite ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en ese sentido cuestionaba la decisión de fondo adoptada por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

2. Síntesis de los fundamentos

Luego de analizar el asunto, la Sala concluyó que la acción era procedente, pues la demanda de tutela cumplía todos los requisitos generales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales. En el análisis de procedencia, la Sala destacó que, contrario a lo sostenido por los jueces de instancia, el asunto sí tenía relevancia constitucional, en la medida en que, además de estar de por medio la posible violación de un derecho fundamental, lo que estaba en juego era precisar el sentido y alcance de las competencias constitucionales y legales atribuidas a la Procuraduría General de la Nación, lo que, desde luego, tiene una estrecha relación con el ejercicio y la limitación de los derechos políticos fundamentales.

Superado lo anterior, la Sala analizó el fondo del asunto. Para ello consideró, de una parte, los defectos específicos que señaló la Procuraduría y de otra, cuál era el estado de la cuestión en la época en la que se tomaron las decisiones disciplinarias. A modo de contexto, se revisó lo correspondiente a las decisiones que había tomado esta Corporación en torno a las competencias de la Procuraduría, en relación con lo previsto en el artículo 23.2 de la CADH y a las interpretaciones que sobre este enunciado había hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, (CorteIDH).

Con estos elementos, la Sala se ocupó del caso concreto. Comenzó por reiterar su precedente contenido en las Sentencias SU-381 y SU-382 de 2024, en las cuales se resolvieron casos análogos. Conforme a dicho precedente, la Sala concluyó que, para la época en que se adoptaron las decisiones disciplinarias, la Procuraduría General de la Nación sí era competente para imponer las sanciones de destitución e inhabilidad de servidores públicos de elección popular; que dicha competencia había sido declarada como compatible con la CADH por esta Corporación, en varias sentencias con efectos *erga omnes*, que hicieron tránsito a cosa

juzgada constitucional; y, que tal competencia no se oponía a los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Por esta razón, la Sala encontró que en este caso la Subsección B del Consejo de Estado, al desconocer la competencia del ente de control incurrió en el defecto de violación directa de la Constitución; al no tener en cuenta que dicha competencia había sido declarada exequible, luego de juzgar su compatibilidad con la Constitución y con la CADH, incurrió en un defecto sustantivo; y, al pasar por alto el precedente fijado por esta Corporación en sentencias de unificación de tutela, incurrió también en desconocimiento del precedente.

3. Decisión

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

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

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

Cuarto. INSTAR a las autoridades judiciales que tramitan procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en los que se cuestionan actos administrativos sancionatorios de la Procuraduría General de la Nación, proferidos también por los procuradores regionales, y que comprometan intensamente los derechos políticos por tratarse de sanciones de

suspensión, destitución e inhabilidad, que adopten las medidas del caso y dirigidas a garantizar el acceso a la administración de justicia de manera oportuna.

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

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

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

4. Salvamento y aclaraciones de voto

Las magistradas **Natalia Ángel Cabo, Diana Fajardo Rivera** y **Cristina Pardo Schlesinger** y el magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** aclararon su voto. El magistrado **Vladimir Fernández Andrade** salvó su voto.

El magistrado **Fernández Andrade salvó su voto en relación con la decisión adoptada en la Sentencia SU-417 de 2024**, pues, contrario a la resuelto por la mayoría, no consideró que la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado hubiera incurrido en defecto alguno que llevara a la Corte Constitucional a dejar sin efectos las decisiones que profirió esa autoridad judicial. Para el magistrado Fernández, la Sala debió negar el amparo y preservar lo resuelto por la autoridad judicial accionada.

En particular, el magistrado señaló que el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que integra el bloque de constitucionalidad (CP art. 93), dispone que las autoridades administrativas o de otra naturaleza, pero que adoptan decisiones de ese tipo, como ocurre con los actos que se profieren por los órganos de control, carecen de competencia para restringir los derechos políticos de los funcionarios elegidos popularmente, ya que la norma convencional establece un claro *principio de jurisdiccionalidad*.

Precisamente, en consideración con este principio, resulta de gran relevancia que el fundamento jurídico 112 de la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia* haya precisado que los artículos 277-6 y 278-1 de nuestra Carta Política, esto es, los que prevén las facultades disciplinarias del Procurador General de la Nación, admiten la “(...) posibilidad de ser interpretados de modo compatible con la Convención Americana y con el modelo de Estado de derecho establecido por el artículo 1º de la propia Constitución (...), a condición de entender que la referencia a los funcionarios de elección popular está limitada únicamente a la potestad de vigilancia del Procurador”.

Así las cosas, y con total independencia de los efectos en el tiempo de la orden dada en la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia* sobre la adecuación del ordenamiento sancionatorio interno, el magistrado Fernández consideró que, en el escenario nacional, siempre fue posible armonizar los artículos 277-6 y 278-1 superiores con el principio de jurisdiccionalidad del artículo 23.2 de la CADH. Por ello, era de esperarse que una interpretación respetuosa del mencionado principio fuera acogida por los jueces nacionales en algún momento, tal y como ocurrió con las sentencias que la Sala Plena de la Corte ha decidido dejar sin efecto y valor, en un claro desconocimiento de lo dispuesto en la CADH y en los pronunciamientos que, sobre la materia, ha adoptado la CortelDH. Esta línea acorde con los dictados de la tutela multinivel y con los deberes de respeto y garantía que se esperan de las autoridades internas de los Estados miembros del Sistema Interamericano, venía siendo aplicada, incluso, por algunos tribunales administrativos del país¹.

De esta manera, el hecho de que las sentencias censuradas, tanto de primera como de segunda instancia, hayan decidido declarar la nulidad de las sanciones disciplinarias de destitución e inhabilidad general, que impuso la Procuraduría General de la Nación en el año 2014, contra el ex alcalde Duber Fabio Trujillo Medina, con fundamento en un ejercicio interpretativo dirigido a tornar compatible el artículo 277-6 de la Carta con el principio de jurisdiccionalidad que prevé el artículo 23.2 de la CADH, esto es, tal y como lo hizo la CortelDH en la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia* y la Corte Constitucional en las sentencias C146 de 2021 y C-030 de 2023, en las que este tribunal destacó que la restricción o limitación temporal del derecho a ser elegido de un servidor

¹ Sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 25/02/2021 en el expediente 15001-23-33-000-201900194-00 y Sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Tolima el 15/06/2023 en el expediente 73001-2333-000-2019-00480-00.

público de elección popular, en ejercicio de sus funciones, tiene *reserva judicial*, en el marco del bloque de constitucionalidad, no configura un vicio de violación directa de la Constitución, como lo consideró la mayoría de la Sala Plena. Por el contrario, para el magistrado Fernández, la postura adoptada por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado se traduce en una interpretación dialógica, armónica y sistemática de la CADH frente a la Constitución Política.

Por lo demás, el magistrado recordó que las autoridades judiciales pueden apartarse válidamente de los precedentes, siempre que cumplan con las cargas de transparencia y suficiencia en la argumentación, lo que fue debidamente acreditado por la autoridad judicial accionada, pues, precisamente, la CortelDH ratificó que la sentencia López Mendoza vs Venezuela de 2011 no era un fallo aislado, sino que se trataba de una verdadera interpretación uniforme y reiterada sobre el alcance de los derechos políticos de los elegidos popularmente. Por ello, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado puso de presente que su interpretación, en el marco de la autonomía e independencia que rige la administración de justicia, resultaba imperiosa para estar en sintonía con el alcance que el Sistema Interamericano le ha dado a la CADH, sobre la ausencia de competencia de las autoridades distintas a las judiciales, para restringir los derechos políticos de funcionarios democráticamente electos.

Bajo esta consideración, para el magistrado, la decisión que adoptó la mayoría en el caso sometido a examen conduce a un sacrificio desproporcionado de cara a la garantía de los derechos políticos, pues se limitó a preservar una sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad adoptada mediante actos de carácter administrativo, y dejó de lado la aplicación del principio *pro homine*, al preferir una solución restrictiva a la garantía de estos derechos. En efecto, y con asombro frente al papel que tiene el Estado de garantizar la efectividad de los derechos ciudadanos (CP art. 2), el magistrado Fernández constató que la respuesta de la Sala Plena, en casos en los que claramente se compromete la responsabilidad internacional del Estado (Convención de Viena, art. 27), sólo se enfocó en preservar una competencia sancionatoria, sin advertir la afectación total que se produce frente a los derechos políticos de los ciudadanos y la decisión consecuente de cercenar la reserva judicial que los protege.

En criterio del magistrado Fernández Andrade, la realización efectiva de los derechos humanos no debe pasar por una defensa irreflexiva de las competencias orgánicas del poder público, cuando se ha advertido que

ellas son lesivas de un instrumento internacional de derechos humanos, en la forma como internamente se viene aplicando, sino por la búsqueda necesaria de una respuesta que permita, bajo el principio de unidad constitucional, la realización del contenido prevalente de la parte dogmática de la Carta y de los fines esenciales del Estado.

Por lo anterior, a juicio del magistrado Fernández Andrade, la Corte debió negar el amparo propuesto por la Procuraduría y preservar lo resuelto por el Consejo de Estado, si era del caso, complementando la decisión adoptada por este último tribunal, en el sentido de preservar los derechos políticos de los accionantes, lo que en este caso era posible, incluso acudiendo al principio de favorabilidad -de aceptarse que hubo un cambio de estándar en materia sancionatoria-, y a la vez adoptando una medida que permitiese armonizar lo resuelto en su momento por el órgano de control frente a lo previsto en la CADH, lo cual supondría requerir que la aplicación de las sanciones de destitución e inhabilidad sólo podrían llegar a ser exigibles, en el escenario en que las mismas sean objeto de un examen amplio, integral, con libertad probatoria y de verificación completa de los hechos y de lo reprochado por parte de una *autoridad judicial*, según el desarrollo legislativo que se produzca sobre la materia, y que ha sido objeto de exhorto reiterativo por parte de la Corte Constitucional.

La magistrada **Ángel Cabo** presentó aclaración de voto y recordó que junto con las magistradas Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger salvó parcialmente el voto en la sentencia C-030 de 2023. En particular, las magistradas cuestionaron el remedio adoptado en la mencionada providencia para adecuar el ordenamiento jurídico colombiano a las órdenes de la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia*. Dicho remedio consistió en disponer el “recurso extraordinario de revisión” previsto en la Ley 2094 de 2021 para convertirlo en una intervención automática del juez de lo contencioso administrativo frente a sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular. Como se indicó en el salvamento de voto conjunto, el remedio adoptado por la Corte en la sentencia C-030 de 2023 contradujo las consideraciones de las sentencias C-146 de 2021 y C-091 de 2022 en cuanto a (i) la reserva judicial que deben tener las sanciones que implican la restricción de derechos políticos a servidores de elección popular y (ii) la inconstitucionalidad del control automático e integral de las sanciones administrativas. Sin embargo, debido a que la sentencia C-030 de 2023 tiene fuerza de cosa juzgada constitucional y efectos *erga omnes*, la magistrada Ángel acompañó en esta oportunidad la decisión

de instar a las autoridades públicas a que cumplan estrictamente con lo decidido en dicha providencia. La magistrada Ángel enfatizó en la importancia de que los jueces cumplan con el precedente constitucional y, por ende, su postura en este caso.