SU070-25

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia SU-070/25

TUTELA CONTRA DECISIONES JUDICIALES EN MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Interpretación de la causal de inhabilidad sobreviniente por la imposición de tres sanciones disciplinarias/VIOLACION DIRECTA DE LA CONSTITUCION-Estructuración

(…), la Sala Plena estima que la providencia cuestionada violó directamente la Constitución por cuanto (i) efectuó una aplicación directa del control de convencionalidad, sin atender a la armonización entre las normas internacionales y el derecho interno y, en consecuencia, (ii) desconoció las competencias reconocidas a la Procuraduría General de la Nación frente a los servidores públicos de elección popular, previstas en el artículo 277.6 de la Carta.

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Relevancia constitucional como requisito de procedibilidad

DEFECTO SUSTANTIVO-Caracterización/DEFECTO SUSTANTIVO-Presupuestos para su configuración

DEFECTO SUSTANTIVO POR INTERPRETACION ERRONEA O IRRAZONABLE DE LA NORMA-Hipótesis en las cuales puede incurrir la autoridad judicial

VIOLACION DIRECTA DE LA CONSTITUCION COMO CAUSAL DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Configuración

RÉGIMEN DE INHABILIDADES-Concepto

INHABILIDADES-Tipos/INHABILIDADES-Modalidades

INHABILIDADES-No todas tienen carácter sancionatorio

INHABILIDADES-Finalidad

RÉGIMEN DE INHABILIDADES-Jurisprudencia constitucional

La Sala Plena distinguió entre la pérdida de investidura en tanto proceso judicial y la inhabilidad que sobreviene tras la imposición de dicha pérdida de investidura, la cual opera por ministerio de la ley. Esta Corporación consideró que dicha inhabilidad es compatible tanto con el artículo 93 de la Carta como con el artículo 23.2 de la CADH. Resaltó que, en todo caso, la finalidad de dicha inhabilidad no es el reproche de una conducta sino la

protección del interés público.

INHABILIDADES PARA ACCEDER A CARGOS PUBLICOS-Por haberse impuesto la tercera sanción disciplinaria en cinco años/FALTA DISCIPLINARIA GRAVISIMA-Por haberse impuesto la tercera sanción disciplinaria en cinco años

POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION-Fundamento constitucional

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Competencia para investigar y sancionar disciplinariamente a quienes desempeñen funciones públicas

(…), la potestad disciplinaria se vincula a la materialización de los fines estatales y al ejercicio adecuado de la función pública. En este contexto, los artículos 277 y 278 de la Constitución le otorgan a la PGN las competencias de: (i) ejercer vigilancia superior de la conducta oficial; (ii) ejercer preferentemente el poder disciplinario; y (iii) adelantar investigaciones e imponer sanciones conforme a la ley.

DERECHOS POLITICOS-Naturaleza fundamental/DERECHOS POLITICOS-Contenido y alcance

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Alcance/BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Stricto sensu y Lato sensu

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Función integradora y función interpretativa

DEBER DE APLICACION DE NORMAS CONSTITUCIONALES Y DEBER DEL CUMPLIMIENTO DE BUENA FE DE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES-Reglas de armonización

POTESTAD DISCIPLINARIA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN PARA SANCIONAR CON SUSPENSIÓN, DESTITUCIÓN O INHABILIDAD A SERVIDORES PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR-Jurisprudencia constitucional

PODER DISCIPLINARIO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN PARA SANCIONAR CON SUSPENSIÓN, DESTITUCIÓN O INHABILIDAD A SERVIDORES PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR-Jurisprudencia del Consejo de Estado

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIAS DE ALTAS CORTES-Requisitos generales de procedencia requiere argumentación y análisis más riguroso

BLOQUE DE CONVENCIONALIDAD-Relevancia constitucional

DEFECTO SUSTANTIVO-Configuración

(…) la providencia objeto de la acción de tutela desconoció que la Sentencia C-544 de 2005 había fijado un sentido interpretativo acerca del alcance del artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002, concretamente, que la inhabilidad prevista en dicha norma no constituía una nueva sanción. Por lo tanto, al asumir que la limitación de los derechos políticos se derivaba de una decisión de la PGN como autoridad administrativa, la corporación judicial accionada

desconoció el sentido de la disposición, que había sido fijado por la Corte Constitucional en el fallo de control abstracto en mención.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD-Finalidad

NORMAS CONVENCIONALES EN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Interpretación armónica y sistemática con la Constitución

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

Sentencia SU-070 de 2025

Referencia: expediente T-10.367.863.

Asunto: acción de tutela promovida por la Procuraduría General de la Nación en contra de la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado.

Tema: tutela contra providencia judicial en acción de nulidad y restablecimiento del

derecho. Inhabilidad sobreviniente originada en la imposición de tres sanciones disciplinarias.

Magistrado ponente:

José Fernando Reyes Cuartas.

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión de los fallos del 4 de abril y del 6 de junio de 2024, proferidos en primera y segunda instancia por las Secciones Primera y Cuarta del Consejo de Estado, respectivamente, que declararon improcedente la acción de tutela promovida por la Procuraduría General de la Nación en contra de la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado.

I. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

La Procuraduría General de la Nación (en adelante PGN) presentó una acción de tutela en contra de la Sentencia del 11 de agosto de 2023, proferida por la Sección Segunda,

Subsección B del Consejo de Estado. La providencia cuestionada fue dictada en el trámite del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por la exalcaldesa de Neiva Cielo González Villa. En el proceso contencioso administrativo, la demandante pretendía que se declarara la nulidad del fallo disciplinario de segunda instancia que (i) le impuso una sanción de suspensión por tres meses –convertida en multa ante la culminación del período de la disciplinada como alcaldesa– y (ii) encontró configurada la inhabilidad sobreviniente consagrada en el numeral segundo del artículo 38 del Código Disciplinario Único. Esta última consecuencia fue advertida por la PGN, al concluir que la exservidora pública había sido sancionada disciplinariamente en dos oportunidades anteriores en los últimos cinco años. Por lo anterior, una vez ejecutoriada la sanción de multa, sobrevendría la mencionada inhabilidad.

Para el momento del fallo disciplinario de segunda instancia, la señora González Villa se desempeñaba como gobernadora del Huila. Fue retirada de dicho cargo por el presidente de la República, con ocasión de la advertencia realizada por la PGN.

En primera instancia, el Tribunal Administrativo del Huila declaró la nulidad de los actos administrativos que impusieron las sanciones disciplinarias a la demandante y dispuso una serie de medidas no pecuniarias de reparación. No obstante, en segunda instancia, la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado profirió la providencia cuestionada (Sentencia del 11 de agosto de 2023), a través de la cual confirmó parcialmente la sentencia contencioso administrativa de primer grado y declaró la nulidad parcial del fallo disciplinario, únicamente en lo referente a la advertencia de configuración de la inhabilidad sobreviniente. El máximo tribunal de lo contencioso administrativo consideró que la advertencia de la PGN respecto de la referida inhabilidad le impuso a la disciplinada una restricción de sus derechos políticos. Sin embargo, el órgano de control carecía de competencia para despojar de tales derechos a servidores de elección popular, por lo cual declaró la nulidad del fallo en relación con ese aspecto.

La PGN promovió una acción de tutela contra la referida providencia, al considerar que la autoridad judicial desconoció su derecho fundamental al debido proceso. En concreto, adujo que la providencia cuestionada incurrió en: (i) un defecto fáctico, por cuanto apreció equivocadamente el fallo disciplinario. Sostuvo que, en realidad, la decisión del órgano de control se limitó a “ilustrar” la mencionada inhabilidad como una consecuencia legal automática de la imposición de la multa; y en (ii) desconocimiento del precedente, al haberse apartado de la Sentencia C-544 de 2005, en la cual la Corte estableció el alcance del numeral segundo del artículo 38 de la Ley 734 de 2002. Aseveró que el Consejo de Estado efectuó un control de convencionalidad sobre la disposición legal que consagraba la inhabilidad sobreviniente y señaló que era incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

En sede de tutela, los jueces de primera y segunda instancia declararon improcedente la acción de tutela, por incumplir el requisito general de relevancia constitucional. A su juicio, la accionante pretendió reabrir el debate concluido en el proceso contencioso administrativo.

La Sala Plena abordó la naturaleza de la inhabilidad sobreviniente prevista mediante el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002 y el control de constitucionalidad de dicha norma por la Sentencia C-544 de 2005. Igualmente, a modo de contexto, la Sala Plena se refirió a las decisiones que ha tomado esta Corporación en torno a las competencias de la PGN y, en particular, analizó las sentencias SU-381, SU-382 y SU-417 de 2024. Pese a no constituir un precedente para el asunto de la referencia, las aludidas decisiones analizaron fallos del Consejo de Estado en los que se declaró la nulidad de sanciones disciplinarias a servidores públicos electos popularmente con fundamento en el control de convencionalidad.

Al estudiar el caso concreto concluyó que se acreditaron los requisitos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial. Igualmente, consideró necesario adecuar la caracterización de los defectos que presentó la accionante

en el escrito de tutela, de conformidad con la competencia del juez constitucional para interpretar el escrito de tutela y delimitar adecuadamente los asuntos que le corresponde examinar, en línea con la jurisprudencia de esta Corporación. A continuación, pasó a resolver los problemas jurídicos formulados y concluyó que la Sentencia del 11 de agosto de 2023, efectivamente:

(i) incurrió en un defecto sustantivo al no seguir la interpretación de la Corte sobre la inhabilidad sobreviniente discernida en una sentencia de control abstracto de constitucionalidad; y,

(ii) violó directamente la Constitución al abstenerse de armonizar las normas del derecho internacional con las competencias disciplinarias reconocidas a la PGN respecto de los servidores públicos de elección popular (art. 277.6 superior).

Con fundamento en lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional concedió la protección del derecho fundamental al debido proceso de la Procuraduría General de la Nación y dejó sin efectos los ordinales primero y segundo de la parte resolutiva del fallo controvertido mediante la acción de tutela. Por consiguiente, le ordenó a la autoridad judicial accionada que, en el término de dos meses contado a partir de la notificación de la providencia, profiriera una decisión de reemplazo en la cual observe estrictamente los parámetros establecidos en el presente fallo de unificación. En particular, deberá tener en cuenta que la inhabilidad sobreviniente prevista en el artículo 38, numeral 2, de la Ley 734 de 2002 no constituye una sanción.

Índice

I. Síntesis de la decisión (pág. 1)

II. Antecedentes (pág. 4)

1. Hechos y pretensiones (pág. 4)

2. Trámite de la acción de tutela (pág. 9)

3. Sentencias objeto de revisión (pág. 12)

4. Actuaciones en sede de revisión (pág. 12)

1. Competencia (pág. 13)

2. Delimitación del caso, formulación de los problemas jurídicos y esquema de la decisión (pág. 13)

3. La procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales (pág. 16)

4. La naturaleza de la inhabilidad sobreviniente prevista en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002 y el control de constitucionalidad de dicha norma por la Sentencia C-544 de 2005 (pág. 20)

5. El contexto normativo y jurisprudencial referente al control disciplinario de la PGN sobre los funcionarios de elección popular (pág. 23)

6. Análisis del cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela en el caso concreto (pág. 32)

7. Estudio de las causales específicas de procedibilidad invocadas por la accionante (pág. 35)

7.1. La Sección Segunda, Subsección B incurrió en un defecto sustantivo (pág. 35)

7.2. La Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado incurrió en violación directa de la Constitución (pág. 40)

7.3. Conclusiones y órdenes a proferir (pág. 43)

IV. Decisión (pág. 44)

II. ANTECEDENTES

1. Hechos y pretensiones

El proceso disciplinario en contra de la exalcaldesa Cielo González Villa

1. La señora Cielo González Villa fue elegida alcaldesa de Neiva para el período 2004-2007. El 27 de abril de 2007, la entidad territorial celebró un convenio interadministrativo[1] con la Universidad Surcolombiana para que efectuara una interventoría integral en los contratos de obras públicas suscritos por dicha entidad territorial.

2. Con ocasión del mencionado contrato, la Sociedad Huilense de Ingenieros presentó una queja disciplinaria en contra de la exalcaldesa ante la Procuraduría Provincial de Neiva[2].

3. La actuación fue remitida por competencia a la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal. Mediante auto del 16 de junio de 2011, dicha autoridad formuló un único cargo en contra de la exservidora pública, fundamentado en la posible comisión de la falta gravísima prevista en el artículo 48, numeral 31, de la Ley 734 de 2002[3]. En criterio de la Procuraduría, la exfuncionaria celebró un convenio interadministrativo con la Universidad Surcolombiana en áreas en las que dicha institución educativa no tenía programas académicos relacionados con el objeto de dicho contrato.

4. La señora González Villa fue elegida gobernadora del departamento del Huila para el período 2012-2015.

5. El 25 de julio de 2012, la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal declaró a la señora González Villa (en su calidad de exalcaldesa de Neiva) parcialmente responsable de la falta disciplinaria imputada en su contra a título de culpa grave. Por lo tanto, le impuso la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo por el término de cuatro meses, la cual se convirtió en una multa[4] dado que, para ese momento, aquella había culminado su período como primera mandataria de la referida ciudad[5]. La disciplinada recurrió dicha decisión.

6. El 6 de diciembre de 2012, en el curso de la segunda instancia, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación confirmó la declaratoria de responsabilidad de la disciplinada, redujo la sanción impuesta a tres meses de suspensión y, correlativamente, disminuyó la multa[6]. Adicionalmente, advirtió que la señora González Villa había sido sancionada disciplinariamente en dos ocasiones anteriores en los últimos cinco años[7]. Por lo tanto, encontró configurada la inhabilidad prevista en el numeral 2 del artículo 38 del Código Disciplinario Único[8], en los siguientes términos:

“ADVERTIR a la disciplinada que, una vez quede en firme la presente decisión, se configurará la inhabilidad sobreviniente establecida en el numeral segundo del artículo 38 del Código Disciplinario Único, por lo cual será necesario que se atienda el deber que se origina en el artículo 6 de la Ley 190 de 1995, con las precisiones efectuadas en la sentencia C-038 de 1996, proferida por la Corte Constitucional”[9].

7. Mediante el Decreto 011 del 9 de enero de 2013[10], el presidente de la República retiró a la señora González Villa del cargo de gobernadora del Huila[11]. Lo anterior, “en cumplimiento de lo ordenado”[12] por la Procuraduría General de la Nación y “en concordancia con los artículos 38, numeral 2, de la Ley 734 de 2002 y 6 de la Ley 190 de 1995 y la Sentencia C-038 de 1996”[13].

Proceso de nulidad y restablecimiento del derecho

8. En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la señora Cielo González Villa demandó los actos administrativos que la sancionaron disciplinariamente[14]. Pretendió que, como consecuencia de la nulidad de dichas actuaciones, se le reembolsara el dinero que pagó como multa, se le reconociera una indemnización por daños morales y se le ofrecieran disculpas públicas[15].

9. Particularmente, manifestó que la imposición de la inhabilidad sobreviniente –prevista en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002– implicó un desconocimiento de sus derechos políticos, reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH). Lo anterior, en la medida en que el ejercicio de tales derechos solo puede ser limitado por una condena emitida por un juez competente y no por una autoridad administrativa como la Procuraduría General de la Nación (en adelante PGN). Además, la demandante explicó que son las faltas dolosas graves o leves las que generan la inhabilidad sobreviniente mencionada. Por lo tanto, comoquiera que las tres sanciones impuestas a la disciplinada en los últimos cinco años fueron a título de culpa, argumentó que la norma que

prescribía la configuración de la inhabilidad no le era aplicable.

10. La demandada se opuso a las pretensiones y presentó argumentos de defensa para desvirtuar los cargos de nulidad. Puntualmente, en relación con la supuesta indebida aplicación de la inhabilidad sobreviniente, explicó que la actora partía de un entendimiento equivocado del artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002[16]. Indicó que esa disposición exigía que las faltas hayan sido catalogadas alternativamente como graves o como leves dolosas, sin que resultara necesario que las faltas graves fueren imputadas a título de dolo sino únicamente las leves[17]. Resaltó que no tendría sentido que surgiera una inhabilidad por la acumulación de tres faltas leves dolosas –las cuales son sancionadas con multa– y que no se estableciera dicha consecuencia para la comisión de tres faltas graves culposas –cuya sanción es la suspensión en el ejercicio del cargo–.

11. Primera instancia. Mediante Sentencia del 3 de diciembre de 2018, el Tribunal Administrativo del Huila declaró la nulidad de los actos administrativos demandados. En relación con la presunta comisión de la falta disciplinaria endilgada (referente a la suscripción y ejecución del convenio interadministrativo con la Universidad Surcolombiana), consideró que los fallos disciplinarios no precisaron cuáles fueron los reglamentos, mandatos, prohibiciones o principios de la función pública presuntamente desconocidos por la exalcaldesa[18].

12. Asimismo, resaltó que la Procuraduría carecía de competencia para “imponerle a la demandante” la inhabilidad sobreviniente como consecuencia de haber acumulado tres sanciones en los cinco años anteriores. Sobre dicho particular, consideró que las limitaciones sobre derechos políticos solo pueden ser establecidas por jueces y no por autoridades administrativas. El Tribunal aseguró que era su deber “ejercer un control de convencionalidad del artículo 28-2 (sic) de la Ley 734 de 2002”[19], por estimar que contravenía el artículo 23 de la CADH[20]. Añadió que no se acreditaban los supuestos para la configuración de la referida inhabilidad sobreviniente, comoquiera que las faltas

endilgadas a la disciplinada debían ser dolosas y no a título de culpa, como fue el caso de la demandante.

13. Igualmente, a título de restablecimiento del derecho, el fallo ordenó a la parte demandada eliminar las anotaciones en el registro de antecedentes disciplinarios de la actora, realizar un acto público en el que se excusara con la demandante y publicar la sentencia en un diario de amplia circulación nacional. No obstante, denegó las demás pretensiones. La PGN interpuso el recurso de apelación contra dicha providencia[21].

14. Segunda instancia. A través de Sentencia del 11 de agosto de 2023, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, confirmó parcialmente el fallo de primera instancia y lo modificó en el sentido de declarar la nulidad del acto administrativo del 6 de diciembre de 2012, únicamente en lo que respecta a la imposición de la inhabilidad sobreviniente, prevista en el artículo 38 (numeral 2) de la Ley 734 de 2002[22]. Por consiguiente, conservó "la presunción de legalidad de las demás decisiones sancionatorias adoptadas en los actos administrativos demandados"[23]. Además, revocó las medidas restaurativas no pecuniarias[24].

15. De una parte, el Consejo de Estado ratificó la legalidad de la sanción disciplinaria impuesta con ocasión de la suscripción y ejecución del convenio interadministrativo celebrado con la Universidad Surcolombiana[25]. Por lo tanto, consideró que la suspensión de tres meses en el ejercicio del cargo –convertida en multa– no incurrió en ninguna de las causales de nulidad que propuso la parte demandante.

16. De otra parte, la Subsección B de la Sección Segunda hizo referencia a la jurisprudencia contenciosa sobre la "inconvencionalidad" de la facultad de la PGN para suspender, destituir e inhabilitar a servidores públicos de elección popular. De manera específica, se fundamentó en las decisiones del Consejo de Estado en las que se declaró la nulidad de las

sanciones impuestas al exsenador Eduardo Carlos Merlano y al exgobernador Juan Carlos Abadía.

17. La sentencia aludió a las decisiones de la Corte IDH[26] y concluyó que la facultad de la PGN para sancionar a los servidores elegidos democráticamente era "inconvencional" porque: (i) limitaba el derecho político al sufragio pasivo; (ii) se trataba de una autoridad de naturaleza administrativa y no jurisdiccional; y (iii) de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH)[27], el Estado colombiano seguía incumpliendo la Convención Americana.

18. Ahora bien, en relación con la configuración de la inhabilidad sobreviniente, el Consejo de Estado argumentó que el artículo 38.2 del Código Disciplinario Único era incompatible con el artículo 23 de la CADH, los pronunciamientos de la Corte IDH y la jurisprudencia del Consejo de Estado. Con fundamento en dichas fuentes jurídicas, concluyó que una autoridad administrativa no estaba facultada para despojar de derechos políticos a los servidores públicos de elección popular.

19. Al estudiar el caso concreto, la providencia determinó lo siguiente:

(i) estimó que "la demandante fue sancionada con las siguientes dos sanciones (sic): (i) suspensión de 3 meses en el ejercicio del cargo de alcaldesa del municipio de Neiva (…) y (ii) la inhabilidad sobreviniente y automática de 3 años, regulada en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002, en razón a que con esta suspensión, acumulaba 3 sanciones disciplinarias en los últimos 5 años, lo que le impidió continuar como gobernadora del departamento del Huila, periodo 2012-2015"[28];

(ii) indicó que la inhabilidad sobreviniente “no es una sanción disciplinaria porque como tal, no surge como consecuencia directa de la comisión comprobada de una falta disciplinaria específica, sino que se trata solo de una inhabilidad especial que emerge por mandato legal, en forma sobreviniente, automática y autónoma cuya ‘fuente […] es el historial sancionatorio del inhabilitado’”[29];

(iii) precisó que “para efectos del control de convencionalidad que se realiza, en el caso concreto es perfectamente diferenciable”[30], de una parte, (a) la sanción disciplinaria de suspensión de tres meses, convertida en multa y, de otra, (b) “la inhabilidad de 3 años que le sobrevino como consecuencia de haber acumulado 3 sanciones en los últimos 5 años, según lo señala el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002, circunstancia que sólo fue establecida y dispuesta, en el acto administrativo sancionatorio de segunda instancia”[31]; y,

(iv) finalmente, expuso que el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002, “con fundamento en el cual se impuso la inhabilidad sobreviniente impuesta (sic) a la demandante, es incompatible con el artículo 23.2 de la [CADH], la jurisprudencia de la [Corte IDH] y los precedentes de esta Subsección del Consejo de Estado”[32], por cuanto dicha inhabilidad sobreviniente “constituye una clara limitación de los derechos políticos”[33]. En consecuencia, “desde el punto de vista convencional”[34] la PGN “carece de competencia para establecer e imponer la referida inhabilidad, en la medida que limita el derecho político de ser elegido democráticamente”[35]. Lo anterior, dada la naturaleza de autoridad administrativa de dicha entidad[36].

20. Por último, en relación con el debate sobre la interpretación del artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002, en lo atinente al carácter exclusivamente doloso de las faltas que dan lugar a la inhabilidad sobreviniente allí descrita, la Subsección B de la Sección Segunda aseguró que “carec[ía] de objeto por sustracción de materia”[37] analizar dicho problema jurídico. Lo anterior, en la medida en que la sentencia de segunda instancia confirmaría la nulidad del

acto administrativo que “dispuso imponer a la demandante la inhabilidad sobreviniente de 3 años”[38], debido a la falta de competencia de la PGN para restringir los derechos políticos de la demandante.

21. Solicitudes de aclaración y de adición de la sentencia de segunda instancia. Mediante auto del 15 de febrero de 2024, la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado negó las solicitudes de aclaración y de adición del fallo de segunda instancia, formuladas por la demandante[39].

2. Trámite de la acción de tutela

22. Escrito de tutela. La Procuraduría General de la Nación[40] promovió una solicitud de amparo en contra de la Sentencia del 11 de agosto de 2023, proferida por la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado. Explicó que la acción de tutela acredita los requisitos generales de procedibilidad y, en particular, la relevancia constitucional[41]. Igualmente, consideró que la providencia incurrió en los siguientes defectos específicos:

Tabla 1. Defectos alegados en la acción de tutela

Defecto	Argumentos
Defecto fáctico	El Consejo de Estado valoró erróneamente el acto administrativo demandado. Lo anterior, por cuanto la decisión disciplinaria solo contenía una advertencia que informaba sobre la consecuencia legal de la inhabilidad señalada en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002 y, por lo tanto, no imponía una sanción[42]. En otras palabras, la PGN únicamente señaló e

ilustró que, con la firmeza de la tercera decisión sancionatoria, se configuraban los presupuestos de la inhabilidad sobreviniente antes mencionada. Por consiguiente, en criterio de la accionante, se confundió una simple advertencia informativa con una decisión sancionatoria.

En tales condiciones, la PGN únicamente impuso una sanción de multa y se limitó a advertir sobre la configuración de la inhabilidad sobreviniente como una consecuencia legal automática. No obstante, la sentencia del 11 de agosto de 2023 estimó que la Procuraduría había "impuesto" la inhabilidad sobreviniente como una sanción a la demandante. Este alegado yerro fue determinante para que la providencia objeto de tutela anulara una supuesta decisión sancionatoria del órgano disciplinario que, según la PGN, nunca existió.

De igual modo, al concluir que la mencionada inhabilidad contrariaba el ordenamiento jurídico convencional, el fallo atacado desconoció "la realidad fáctica demostrada en el proceso"[43], pues esa inhabilidad no se derivó de una sanción que se le hubiera impuesto a la disciplinada, sino que operó de "forma automática y por ministerio de la ley"[44]. De este modo, se pasó por alto la diferencia fundamental que existe entre la inhabilidad sobreviniente –que opera de pleno derecho y por ministerio de la ley– y las sanciones disciplinarias.

Por último, consideró que dicho yerro "es constitutivo inclusive de un defecto sustantivo por contradicciones insalvables de argumentación"[45]. Explicó que es contradictorio que se afirme que la sanción emerge de forma automática y que, al mismo tiempo, la impone la PGN, por cuanto reconoció que la inhabilidad sobreviniente no surge como consecuencia directa de la comisión comprobada de una falta disciplinaria específica sino que "emerge por mandato legal, en forma sobreviniente, automática y autónoma"[46]. No obstante, a renglón seguido, la providencia cuestionada sostuvo que la PGN carecía de competencia "para establecer e imponer la referida inhabilidad"[47].

La decisión desconoció, de forma manifiesta, la Sentencia C-544 de 2005. Esto, debido a que aplicó el control de convencionalidad al artículo 38, numeral 2 del Código Disciplinario Único, “pese a que la Corte Constitucional ya había declarado su exequibilidad”[48]. En la decisión de control abstracto, esta corporación concluyó que la norma legal referida se ajustaba al ordenamiento jurídico por cuanto no era una sanción establecida por la Procuraduría General de la Nación, sino directamente por el legislador.

La PGN resaltó que la providencia objeto de tutela se separó de las reglas previstas en la Sentencia C-544 de 2005, sin cumplir con las cargas de transparencia y de argumentación que ha establecido la jurisprudencia constitucional para apartarse del precedente constitucional. Aunado a lo anterior, la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado no podía esgrimir un argumento referente al control de convencionalidad para desconocer e invalidar el rol de la Corte Constitucional como intérprete autorizada de la Carta.

Además, el Consejo de Estado aplicó como precedente, erróneamente, las sentencias en las cuales dicha corporación declaró la nulidad de las sanciones impuestas al exsenador Eduardo Carlos Merlano y al exgobernador Juan Carlos Abadía. Dichos casos no eran análogos al que se estudia en esta oportunidad, por cuanto la situación que se analiza actualmente involucra la aplicación del artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002. Dicha norma establece una inhabilidad que se configura por ministerio de la ley, lo cual implica una diferencia con los asuntos evaluados en dichas providencias, en los cuales la PGN impuso como sanción la inhabilidad para ejercer cargos públicos a funcionarios electos popularmente.

Aunado a lo anterior, consideró que la providencia desconoció el auto del 22 de abril de 2021, en el que el pleno de la Sección Segunda asumió el conocimiento de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho para proferir una decisión de unificación sobre esta materia.

Finalmente, estimó que la sentencia objeto de tutela desconoció la cosa juzgada constitucional y sustituyó a la Corte Constitucional en su rol de intérprete autorizado de la Carta, “lo que además configura una violación directa de la Constitución”[49]. En particular, cuestionó que, materialmente, el fallo aplicó una “excepción de inconvencionalidad”, la cual implica un control abstracto de constitucionalidad sobre las leyes que no es competencia del Consejo de Estado.

23. De conformidad con lo anterior, la Procuraduría General de la Nación pretende que (i) se deje sin efectos el numeral segundo de la sentencia del 11 de agosto de 2023 y, como consecuencia de ello, (ii) se ordene a la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado que profiera una sentencia sustitutiva en la que modifique su decisión y revoque en todas sus partes la sentencia de primera instancia[50].

24. Admisión. Mediante auto del 11 de marzo de 2024, la Sección Primera del Consejo de Estado admitió la acción de tutela y vinculó a la señora González Villa y al Tribunal Administrativo del Huila en calidad de terceros con interés directo en el resultado del proceso. Igualmente, ofició a la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado para que remitiera la copia física o digital del expediente correspondiente al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho cuestionado mediante la solicitud de amparo[51].

25. A continuación, la Sala presentará las intervenciones de las partes e intervinientes en sede de instancia.

Tabla 2. Actuaciones en sede de instancia del proceso objeto de revisión

Parte o interviniente

Síntesis de la respuesta o intervención

Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado

Solicitó negar las pretensiones de la tutela, por estimar que la decisión adoptada no desconoció ningún derecho fundamental. Realizó una síntesis del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. En particular, resaltó que el artículo 23.2 de la CADH establece que las restricciones sobre los derechos políticos solo pueden imponerse por una autoridad judicial. Explicó que la sanción impuesta a la señora González Villa era incompatible con la CADH porque la PGN no era competente para ejercer dicha función, dada su condición de autoridad administrativa. Además, consideró que no se respetaron las garantías judiciales previstas en el artículo 8 de la Convención.

Tribunal Administrativo del Huila

Se opuso al amparo solicitado. Sostuvo que la tutela era improcedente por carecer de relevancia constitucional, al haberse promovido como una tercera instancia. Destacó que la providencia busca controvertir la decisión adoptada por la jurisdicción contencioso administrativa en relación con el control de convencionalidad y las sanciones impuestas por autoridades administrativas a servidores elegidos popularmente. Finalmente, resaltó que esa corporación no ha vulnerado ningún derecho fundamental.

Cielo González Villa

Señaló que la acción de tutela es improcedente y que “no adolece de ningún defecto fáctico o desconocimiento del precedente”[52]. Indicó que la Procuraduría pretende persistir en la transgresión del ordenamiento jurídico y de la CADH, por cuanto busca preservar “una facultad sancionatoria que no posee frente a los funcionarios electos popularmente”[53]. Destacó que la jurisprudencia del Consejo de Estado respalda la argumentación planteada en la sentencia objeto de tutela y que esta postura fue reiterada en decisiones recientes de esa corporación[54].

3. Sentencias objeto de revisión

26. Decisión de primera instancia. En sentencia del 4 de abril de 2024, la Sección Primera del Consejo de Estado declaró improcedente la acción de tutela, por incumplir el requisito general de relevancia constitucional. Aseguró que la actora acudió al amparo constitucional como si fuera una instancia adicional del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, y con la finalidad de reabrir una discusión que fue resuelta por el juez natural. Agregó que la actora no expuso una carga argumentativa que permitiera evidenciar que la providencia cuestionada vulneraba sus derechos fundamentales.

27. Decisión de segunda instancia. Mediante providencia del 6 de junio de 2024 la Sección Cuarta del Consejo de Estado confirmó la decisión de primera instancia. Reiteró que el asunto carecía de relevancia constitucional porque la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho ya había abordado la discusión sobre la naturaleza de la inhabilidad sobreviniente del artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002 y su incompatibilidad con la CADH. Por lo tanto, concluyó que la actora pretendía utilizar la tutela como una instancia adicional del proceso contencioso administrativo.

4. Actuaciones en sede de revisión

28. El 13 de noviembre de 2024, la Sala Plena de la Corte Constitucional asumió el conocimiento del asunto[55].

29. Posteriormente, mediante auto del 17 de enero de 2025, el magistrado sustanciador solicitó al Tribunal Administrativo del Huila copia digitalizada del expediente[56] correspondiente al trámite de primera instancia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Cielo González Villa contra la PGN.

30. El 21 de enero de 2025, la Secretaría del Tribunal Administrativo del Huila manifestó que el expediente no se encontraba digitalizado y que estaba conformado por aproximadamente 79 cuadernos, cada uno de 200 folios. Por consiguiente, dispuso la remisión del proceso a la Corte Constitucional en forma física y en calidad de préstamo.

31. El 30 de enero de 2025, la Secretaría General de la Corte Constitucional recibió el expediente aludido y lo puso a disposición de las partes y terceros con interés legítimo, de conformidad con lo ordenado en el auto del 17 de enero de esta anualidad[57].

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

32. La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

33. La PGN presentó una acción de tutela en contra de la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado. Considera que, a través de la Sentencia del 11 de agosto de 2023, la autoridad judicial desconoció su derecho al debido proceso al declarar la nulidad parcial del fallo disciplinario del 6 de diciembre de 2012. Dicha providencia se fundamentó en que la inhabilidad prevista en el numeral 2 del artículo 38 del Código Disciplinario Único[58] fue impuesta por la Procuraduría como una sanción. Sin embargo, según el fallo cuestionado,

dicha autoridad carecía de competencia para establecer la mencionada inhabilidad. Lo anterior, en la medida en que los derechos políticos solo pueden ser limitados por una autoridad judicial, de conformidad con el artículo 23 de la CADH.

34. Para la accionante, la sentencia cuestionada incurrió en: (i) un defecto fáctico, por cuanto apreció equivocadamente el contenido del acto administrativo de la PGN que impuso una sanción de multa y advirtió sobre la configuración de la inhabilidad sobreviniente consagrada en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002. En su lugar, el fallo disciplinario se limitó a "ilustrar" la mencionada inhabilidad como una consecuencia legal automática de la imposición de la multa, por cuanto esa sanción era la tercera que se imponía a la disciplinada en un término de cinco años; y en (ii) desconocimiento del precedente, al haberse apartado de la Sentencia C-544 de 2005, en la cual la Corte Constitucional declaró exequible la norma que contiene la inhabilidad sobreviniente previamente aludida. De acuerdo con la PGN, en la providencia cuestionada, la Subsección B de la Sección Segunda efectuó un control de convencionalidad sobre la norma legal que consagraba la inhabilidad sobreviniente y señaló que era incompatible con la CADH. Ello resultaba contrario al fallo dictado por esta Corporación al realizar el control de constitucionalidad de dicha disposición e implicaba un desbordamiento de las competencias del juez contencioso administrativo. Además, para la actora, la sentencia objeto de tutela aplicó decisiones previas del Consejo de Estado en las que se estudiaron casos que no eran análogos a aquel que es objeto de análisis en esta oportunidad.

35. A partir de lo expuesto, la Sala Plena en ejercicio de su competencia para delimitar el alcance de la controversia constitucional[59], considera necesario formular las siguientes precisiones.

36. En primer lugar, la acción de tutela promovida por la PGN se circunscribe a cuestionar parcialmente la decisión de segunda instancia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Concretamente, la accionante cuestiona la decisión de la Subsección B de la

Sección Segunda del Consejo de Estado por haber declarado la nulidad del fallo disciplinario del 6 de diciembre de 2012 “sólo en cuanto que, en segunda instancia, dispuso imponer a la demandante la inhabilidad sobreviniente de 3 años, regulada en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002, como consecuencia de haber acumulado 3 sanciones en los últimos 5 años”[60].

37. Por lo tanto, el análisis de la Sala se circunscribirá a los argumentos expuestos en la sentencia cuestionada mediante la acción de tutela, referentes a la naturaleza de la decisión de la PGN en relación con la inhabilidad sobreviniente y respecto de su competencia para establecer si aquella se configuró. En consecuencia, la Corte no se pronunciará respecto de la imposición de la sanción de multa a la exalcaldesa de Neiva Cielo González Villa, por cuanto la decisión judicial referente a ese punto no es objeto de cuestionamiento en la presente solicitud de amparo.

38. En segundo lugar, esta Corporación encuentra que los reparos de la PGN se relacionan con: (i) el desconocimiento de la interpretación establecida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-544 de 2005, en la cual se ejerció el control de constitucionalidad respecto del artículo 38.2 del Código Disciplinario Único; y (ii) la aplicación directa del control de convencionalidad que habría realizado el Consejo de Estado.

39. En consonancia con lo anterior, la Sala Plena encuentra que algunos de los defectos invocados no se adecúan plenamente a la caracterización que sobre ellos ha desarrollado la jurisprudencia constitucional. Por consiguiente, en atención al deber que le asiste a este Tribunal de interpretar el escrito de tutela para delimitar adecuadamente los asuntos que le corresponde examinar[61], la Corte estima necesario realizar algunas precisiones respecto de los yerros que la entidad accionante le atribuye a la sentencia cuestionada.

40. Primero, en relación con el presunto desconocimiento de la Sentencia C-544 de 2005, la

Sala reitera que, “cuando una sentencia de constitucionalidad se ha pronunciado sobre una disposición, delimitando su alcance o validando su constitucionalidad a la luz de un mandato superior, el desconocimiento de dicha interpretación configura un defecto sustantivo”[62].

41. Asimismo, esta Corporación ha considerado que “[s]e configura un defecto por desconocimiento del precedente cuando se advierta la violación de la razón de la decisión de una providencia judicial que cumple las condiciones para calificarse como precedente. No obstante, el desconocimiento del significado reconocido o atribuido a las disposiciones objeto de juzgamiento (ley, decreto, resolución, entre otras) en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad o legalidad, configura un defecto sustantivo”[63]. Por lo tanto, la Sala abordará el argumento sobre la transgresión de la decisión de control abstracto previamente aludida como un defecto sustantivo;

42. Segundo, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional[64], la aplicación directa del control de convencionalidad y la ausencia de armonización de las normas del derecho internacional con las competencias disciplinarias reconocidas a la PGN frente a los servidores públicos de elección popular configura un defecto por violación directa de la Constitución.

43. Por último, la accionante sostuvo que la providencia cuestionada incurrió en un defecto fáctico, debido a la presunta valoración indebida del fallo disciplinario del 6 de diciembre de 2012. Argumentó que ese yerro se habría configurado por cuanto la autoridad judicial concluyó que la PGN había impuesto la inhabilidad sobreviniente como sanción, pese a que la decisión solo contenía una advertencia que informaba sobre la consecuencia legal de la inhabilidad señalada en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002.

44. Al respecto, la Sala Plena estima que tales argumentos no se enmarcan propiamente en el defecto fáctico. En este sentido, el acto administrativo cuestionado advirtió sobre la

aplicación automática de una causal legal de inhabilitación, situación respecto de la cual cabe analizar la interpretación normativa mas no la valoración probatoria. De este modo, la controversia no gira en torno al valor disuasorio de los elementos de prueba, ni a su inadecuada valoración. En cambio, la discusión alude a la interpretación y aplicación de una norma jurídica, contenida en un acto administrativo. Por lo tanto, los razonamientos expuestos por la PGN en el marco de este yerro serán evaluados, en lo pertinente, dentro del contexto del defecto sustantivo.

45. Por lo anterior, la Corte considera necesario precisar los argumentos expuestos en el escrito de tutela bajo el defecto en el que adquieran una mejor comprensión para su análisis constitucional. En consecuencia, los defectos a partir de los cuales la Corte analizará los problemas jurídicos se centrarán en los siguientes.

Tabla 3. Adecuación de los defectos objeto de estudio

Defecto	Razones por las que se analizará su configuración
Sustantivo	Desconocimiento de la interpretación establecida en la Sentencia C-544 de 2005, en la cual se ejerció el control de constitucionalidad respecto del artículo 38.2 del Código Disciplinario Único.
Violación directa de la Constitución	Aplicación directa del control de convencionalidad y ausencia de armonización de las normas del derecho internacional con las competencias disciplinarias reconocidas a la PGN frente a los servidores públicos de elección popular (artículo 277.6 superior).

46. Metodología de la decisión y formulación de los problemas jurídicos. Con fundamento en lo anterior, el análisis de la Corte abordará la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. En ese punto, deberá evaluarse si la solicitud de amparo cumple con las condiciones generales de procedibilidad. Luego, en el evento en que haya lugar al estudio de fondo de las pretensiones, este Tribunal deberá resolver los siguientes problemas jurídicos:

47. Primer problema jurídico: ¿La Sentencia del 11 de agosto de 2023, proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, incurrió en un defecto sustantivo al desconocer que la Sentencia C-544 de 2005 había fijado un sentido interpretativo acerca del alcance del artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002?

48. Segundo problema jurídico: ¿La Sentencia del 11 de agosto de 2023, proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, incurrió en violación directa de la Constitución, al aplicar de manera directa el control de convencionalidad y otorgar al bloque de constitucionalidad un alcance que contraría las competencias disciplinarias reconocidas a la PGN frente a servidores públicos de elección popular (art. 277.6 superior)?

49. Con el objetivo de responder a los problemas jurídicos formulados, la Corte desarrollará los siguientes aspectos con base en la jurisprudencia constitucional: (i) la procedencia excepcional de la acción de tutela y la caracterización de los defectos invocados por la accionante; (ii) la naturaleza de la inhabilidad sobreviniente prevista mediante el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002 y el control de constitucionalidad de dicha norma por la Sentencia C-544 de 2005; y (iii) el contexto normativo y jurisprudencial referente al control disciplinario de la PGN sobre los funcionarios de elección popular. Con fundamento en los anteriores elementos teóricos, la Sala (iv) resolverá el caso concreto.

3. La procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia[65]

50. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la acción de tutela procede contra los actos y las decisiones expedidas en ejercicio de la función jurisdiccional[66]. Se trata del resultado de una lectura armónica de la Constitución con varios instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos[67], según la cual "toda persona podrá hacer uso de mecanismos judiciales ágiles y efectivos que los ampare contra la amenaza o violación de los derechos fundamentales, aun si esta se causa por quienes actúan en ejercicio de funciones oficiales"[68].

51. A partir de la Sentencia C-543 de 1992, este Tribunal admitió la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales solo en relación con actuaciones de hecho que impliquen una grave vulneración o amenaza a los derechos fundamentales. Posteriormente, se refirió a la vía de hecho para abordar el estudio de casos respecto de los cuales se aduce un proceder arbitrario de los jueces que vulnera derechos fundamentales[69].

52. Más adelante, la jurisprudencia constitucional tuvo una evolución en la Sentencia C-590 de 2005. Esta nueva dimensión abandonó la expresión vía de hecho e introdujo los criterios de procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales. Estos presupuestos fueron distinguidos en dos categorías: requisitos generales de procedencia con naturaleza procesal y causales específicas de procedibilidad de naturaleza sustantiva.

3.1. Criterios generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales[70]

53. Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales “constituyen restricciones de índole procedimental o parámetros imprescindibles para que el juez de tutela aborde el análisis de fondo”[71]. Estos requisitos exigen: (i) que la cuestión sea de relevancia constitucional[72]. En consecuencia, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional, so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones.

54. Además, (ii) que la persona afectada haya agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable; (iii) que se acredite el requisito de inmediatez; (iv) que se demuestre la legitimación por activa[73] y por pasiva[74]; (v) cuando se trate de una irregularidad procesal, que esta tenga la potencialidad de causar un efecto decisivo o determinante en la decisión que se impugna y que afecte los derechos fundamentales de la parte actora; (vi) que la parte actora identifique de manera razonable, tanto los hechos que generaron la afectación como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal lesión en el proceso judicial –siempre que esto hubiere sido posible–[75]; y (vii) que no se trate de sentencias de tutela. Estos requisitos se dirigen a preservar el carácter residual del mecanismo de amparo y la competencia de los jueces naturales, que cuentan con un conocimiento especializado para resolver los asuntos a su cargo.

55. Adicionalmente, cuando se trata de una acción de tutela contra una sentencia dictada por una alta corte, la jurisprudencia constitucional ha exigido que la procedencia de la acción de tutela se examine con especial rigurosidad[76], debido a que los órganos de cierre tienen el deber de unificación de la jurisprudencia en cada una de las jurisdicciones que presiden[77]. En estas hipótesis, se requiere demostrar que, desde un análisis preliminar, en la providencia atacada se presenta una afectación desproporcionada a un derecho fundamental, producto de una actuación arbitraria[78].

56. Ahora bien, la Sala observa que las decisiones de instancia declararon improcedente la acción de tutela por el incumplimiento del requisito de relevancia constitucional. Por tal motivo, la Sala se referirá de manera particular a dicho presupuesto.

57. Relevancia constitucional. La Corte ha señalado que es indispensable verificar en cada caso concreto que la acción de tutela no esté siendo utilizada como una instancia adicional para remplazar las vías judiciales ordinarias[79]. En este sentido, ha establecido que la relevancia constitucional tiene tres finalidades primordiales[80]: (i) preservar la competencia y la independencia de los jueces de las jurisdicciones diferentes a la constitucional y, por lo 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; y, por último, (iii) impedir que la acción de tutela se convierta en una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces.

58. Adicionalmente, la Corte Constitucional ha establecido tres criterios de análisis para determinar si una acción de tutela tiene relevancia constitucional[81]: (i) la controversia debe versar sobre un asunto constitucional y no meramente legal o económico[82]; (ii) el caso debe involucrar algún debate jurídico que gire en torno al contenido, alcance y goce de algún derecho fundamental[83]; y (iii) la tutela no es una instancia o recurso adicional para reabrir debates meramente legales. En ese orden de ideas, la tutela en contra de una providencia judicial exige valorar si la decisión se fundamentó en una actuación ostensiblemente arbitraria e ilegítima de la autoridad judicial y que derive la trasgresión de las garantías básicas del derecho al debido proceso[84]. Solo de esta forma se asegura “la órbita de acción tanto de los jueces constitucionales como de los de las demás jurisdicciones”[85].

3.2. Causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales[86]

59. La jurisprudencia constitucional ha definido los requisitos específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales cuando se trata de “yerros judiciales que se advierten en la decisión judicial y tornan inexorable la intervención del juez de tutela”[87]. Estos fueron denominados causales específicas de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales[88].

60. En este orden de ideas, los criterios esbozados constituyen un catálogo del que es posible comprender y justificar la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales a la luz de la Constitución y de los instrumentos internacionales de derechos humanos[89]. Teniendo en cuenta lo expuesto en el capítulo 2 de la Sección III de esta providencia (planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión) la Sala abordará particularmente el defecto sustantivo y la violación directa de la Constitución.

Tabla 4. Causales específicas de procedibilidad analizadas en el presente caso

Causal	Descripción
Defecto sustantivo[90]	Implica la invalidez constitucional de las providencias judiciales cuando en ellas se acude a una motivación que contradice, de manera manifiesta, el régimen jurídico aplicable. Se puede configurar, por ejemplo, en las siguientes hipótesis:

(i) la decisión judicial se basa en una norma inaplicable, porque no es pertinente, ha sido derogada o, a pesar de que está vigente y es constitucional, no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó;

(ii) la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto no se encuentra dentro del margen de interpretación razonable o se funda en una lectura normativa que no es sistemática;

(iii) se desconoce o se omite la norma aplicable al caso concreto; y

(iv) no se aplica la excepción de inconstitucionalidad pese a que se configura el deber de acudir a ella o cuando se aplican normas abiertamente inconstitucionales.

Violación directa de la Constitución[91]

Este defecto se puede configurar en diferentes hipótesis. En primer lugar, porque no se aplica una norma constitucional al caso. Esto ocurre porque: (i) en la solución del caso se dejó de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional; (ii) se trata de un derecho fundamental de aplicación inmediata, y (iii) en la decisión se vulneraron derechos fundamentales y no se tuvo en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución. En segundo lugar, este defecto se configura cuando se aplica la ley al margen de los preceptos consagrados en la Constitución.

4. La naturaleza de la inhabilidad sobreviniente prevista en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002 y el control de constitucionalidad de dicha norma por la Sentencia C-544 de 2005

61. Concepto de inhabilidad. La jurisprudencia constitucional ha definido las inhabilidades como “restricciones a la capacidad jurídica de las personas para entablar ciertas relaciones jurídicas con el Estado”[92]. Aquellas constituyen “requisitos negativos” para el ejercicio de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos o la celebración de los contratos estatales[93].

62. Tipología de las inhabilidades. Esta Corporación ha reconocido que el legislador tiene la potestad de asignar a las autoridades disciplinarias la competencia para imponer la inhabilidad como una medida de carácter sancionatorio[94]. Por consiguiente, las inhabilidades pueden clasificarse en sancionatorias y no sancionatorias[95]. Las primeras corresponden a consecuencias establecidas por el legislador cuando "una persona resulta condenada en procesos de responsabilidad política, penal, disciplinaria, contravencional o correccional, es decir, cuando el Estado ha ejercido respecto de ella el ius puniendi en cualquiera de sus formas"[96]. La jurisprudencia constitucional ha establecido que esta clase de inhabilidades se relacionan "directamente con la potestad sancionatoria del Estado"[97].

63. En cuanto a las segundas, la Corte ha destacado que se relacionan con la protección de principios, de modo que "no requieren de un juicio punitivo previo"[98]. Las inhabilidades no sancionatorias constituyen limitaciones que impiden a determinados individuos ejercer actividades específicas. Esta categoría de inhabilidades tiene un origen distinto al poder sancionatorio estatal y ellas "se estructuran a partir de elementos objetivos atribuibles al candidato a ocupar el cargo público"[99], de manera que tornan incompatible su ejercicio con la satisfacción del interés general.

64. En consonancia con lo anterior, la Corte ha entendido que las inhabilidades pueden ser de tres tipos[100]:

(i) inhabilidades requisito: se refieren a condiciones o situaciones cuya ocurrencia excluye la capacidad para ejercer determinada función o celebrar contratos. Esta categoría de inhabilidades tiene lugar "por imperio de la Constitución o de la ley"[101];

(ii) inhabilidades consecuencia: son aquellas que, "por mandato legal, se derivan de supuestos de hecho tales como la acumulación de sanciones, de declaratorias de

incumplimiento de contratos o la inclusión en el boletín de responsables fiscales" [102];

(iii) inhabilidades sanción: constituyen sanciones impuestas por autoridades administrativas o judiciales. Ello ocurre, por ejemplo, con las sanciones disciplinarias de destitución e inhabilidad o de suspensión e inhabilidad, así como con las sanciones penales principales o accesorias de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas. Tales inhabilidades "no resultan de la ocurrencia de supuestos de hecho previstos en la Constitución o en la ley"[103].

65. Asimismo, de acuerdo con el momento en que se verifica su ocurrencia, las inhabilidades pueden clasificarse en previas y sobrevinientes. En cuanto a las primeras, ha determinado la jurisprudencia constitucional que son aquellas que impiden el acceso a la función pública, a la prestación del servicio o a la celebración del contrato[104]. A su turno, las segundas "ocurren o se verifican en el ejercicio del empleo, la función o la ejecución del contrato, por la firmeza de la decisión administrativa o judicial de inhabilidad o por la ocurrencia del hecho o la situación que inhabilita"[105].

66. Concretamente, para efectos del asunto objeto de estudio, resulta pertinente referir el artículo 37 de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único)[106]. Esa disposición establecía los eventos en los cuales se configuraban las inhabilidades sobrevinientes en el régimen disciplinario y el deber de comunicación al nominador. La norma indicaba[107]:

"Las inhabilidades sobrevinientes se presentan cuando al quedar en firme la sanción de destitución e inhabilidad general o la de suspensión e inhabilidad especial o cuando se presente el hecho que las generan el sujeto disciplinable sancionado se encuentra ejerciendo cargo o función pública diferente de aquel o aquella en cuyo ejercicio cometió la falta objeto de la sanción. En tal caso, se le comunicará al actual nominador para que proceda en forma inmediata a hacer efectivas sus consecuencias"[108].

67. Jurisprudencia constitucional en materia de inhabilidades no sancionatorias. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha señalado que algunas inhabilidades no revisten de un carácter sancionatorio, en la medida en que operan por ministerio de la ley. En efecto, la Sala Plena ha destacado que "no toda inhabilidad tiene carácter sancionatorio, al existir prohibiciones e inhabilidades que tutelan de diferente manera bienes, principios o valores constitucionales, sin que representen en sí mismas la concreción de una sanción ni de una pena"[109].

68. A modo de ejemplo, en las sentencias C-111 de 1998[110] y C-209 de 2000[111] la Corte consideró que las inhabilidades derivadas de una condena previa a una pena privativa de la libertad no debían evaluarse desde la óptica de la sanción, sino que debían apreciarse "desde la perspectiva del requisito que exige el cargo"[112], en tanto implican una protección para la administración pública y propenden por la guarda de la confianza en los servidores públicos.

69. Asimismo, en la Sentencia C-373 de 2002, la Corte estimó que una inhabilidad para participar en el concurso público para acceder al cargo de notario no constituía "una pena sino una garantía de que el comportamiento anterior no afectará el desempeño de la función o cargo, de protección del interés general y de la idoneidad, probidad y moralidad del aspirante".

70. En línea con ello, en la Sentencia C-101 de 2018 se concluyó que la inhabilidad derivada de la declaratoria administrativa de responsabilidad fiscal, prevista en el numeral 4 del artículo 38 del Código Disciplinario Único "no tiene naturaleza sancionatoria"[113]. Ello, en la medida en que "la circunstancia que sustenta la restricción del derecho de acceso a los cargos y a la función pública se deriva de un hecho objetivo, determinado por la declaratoria administrativa de la responsabilidad fiscal, sin que en dicha decisión se adopte esta mencionada inhabilidad como pena accesoria o adicional"[114].

71. Finalmente, en la Sentencia C-146 de 2021, la Corte analizó las inhabilidades derivadas de que un servidor público hubiese “perdido la investidura de congresista (…) diputado o concejal”. Al analizar este supuesto, concluyó que era compatible con la Constitución porque “se trata de una inhabilidad que opera por ministerio de la ley, cuando, previamente, un funcionario ha sido sancionado con pérdida de investidura, la cual es decretada por autoridad judicial, como resultado de un proceso judicial”. La Sala Plena distinguió entre la pérdida de investidura en tanto proceso judicial y la inhabilidad que sobreviene tras la imposición de dicha pérdida de investidura, la cual opera por ministerio de la ley. Esta Corporación consideró que dicha inhabilidad es compatible tanto con el artículo 93 de la Carta como con el artículo 23.2 de la CADH. Resaltó que, en todo caso, la finalidad de dicha inhabilidad no es el reproche de una conducta sino la protección del interés público.

La inhabilidad prevista en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002

72. El artículo 38 del Código Disciplinario Único establece inhabilidades adicionales a las previstas en las demás disposiciones constitucionales y legales, las cuales se entienden incorporadas a dicho estatuto por la remisión prevista en el artículo 36[115]. En este contexto, la norma señala como inhabilidades, “a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes:

“(…)1. Además de la descrita en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política, haber sido condenado a pena privativa de la libertad mayor de cuatro años por delito doloso dentro de los diez años anteriores, salvo que se trate de delito político.

2. Haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco (5) años por faltas graves o leves dolosas o por ambas. Esta inhabilidad tendrá una duración de tres

años contados a partir de la ejecutoria de la última sanción.

3. Hallarse en estado de interdicción judicial o inhabilitado por una sanción disciplinaria o penal, o suspendido en el ejercicio de su profesión o excluido de esta, cuando el cargo a desempeñar se relacione con la misma.

4. Haber sido declarado responsable fiscalmente (…)”[116].

73. Ahora bien, por su relevancia para el caso en estudio, la Sala se referirá al numeral segundo del artículo 38. Esa disposición fue objeto de control de constitucionalidad mediante la Sentencia C-544 de 2005. En dicha oportunidad, los demandantes adujeron que la norma era contraria al derecho fundamental al debido proceso (art. 29 superior) por cuanto imponía una responsabilidad sancionatoria de autor y no del acto[117]. En tal sentido, cuestionaban la consagración de una inhabilidad por la acumulación de antecedentes de otras faltas que fueron previamente sancionadas.

74. En la providencia mencionada, esta Corporación declaró la exequibilidad de la disposición analizada. Aunque consideró que la inhabilidad prevista en la norma demandada tenía una fuente sancionatoria, por cuanto “surge como consecuencia de haberse impuesto al servidor público la tercera sanción disciplinaria en cinco años”, sin embargo, sostuvo que dicha circunstancia no implica que la norma constituya una nueva sanción toda vez que aquella es “una medida de protección de la Administración, que pretende evitar el acceso a sus cargos de personas que han demostrado una manifiesta incompetencia en el manejo de los negocios que se les encomiendan”[118]. Añadió que “no puede considerarse una cuarta sanción, sino la medida legítima que utiliza la Administración para proteger sus intereses y los de la comunidad”[119].

5. El contexto normativo y jurisprudencial referente al control disciplinario de la PGN sobre los funcionarios de elección popular. Reiteración de jurisprudencia[120]

Fundamentos constitucionales y legales del control disciplinario sobre servidores de elección popular

75. Esta Corporación ha destacado que la forma como está diseñada la vigilancia del ejercicio de la función pública responde al sistema de frenos y contrapesos propio del modelo del Estado colombiano[121], que tiene como propósito garantizar la eficiencia en el desarrollo de las actividades, los derechos de las personas y la satisfacción del interés general. Adicionalmente, la capacidad sancionadora del Estado a través de procesos disciplinarios se justifica en la necesidad de asegurar el adecuado ejercicio de la función pública, en procura de que la actividad estatal se someta a los límites legales y constitucionales.

76. La PGN integra el Ministerio Público (art. 117 C.N.). Es un órgano de control sui generis, autónomo e independiente, que ejerce la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, esto es, ejerce el control disciplinario. Esta competencia se encuentra sometida al interés general y a los principios constitucionales de la función administrativa.

77. En esta medida, la potestad disciplinaria se vincula a la materialización de los fines estatales y al ejercicio adecuado de la función pública. En este contexto, los artículos 277 y 278 de la Constitución le otorgan a la PGN las competencias de: (i) ejercer vigilancia superior de la conducta oficial; (ii) ejercer preferentemente el poder disciplinario; y (iii) adelantar investigaciones e imponer sanciones conforme a la ley. La regulación legal a la que refiere el artículo 277.6 superior se ha concretado en distintas normas, entre las que es posible enunciar las leyes 200 de 1995, 734 de 2002, y 1952 de 2019 (modificada por la Ley

2094 de 2021).

78. Los derechos políticos. Este Tribunal ha destacado que los derechos derivados de la participación democrática tienen la naturaleza de fundamentales[122]. Así, conforme al artículo 40 de la Constitución se reconoce el derecho a la participación política a partir de una triple dimensión, la cual abarca la conformación, el ejercicio y el control del poder político.

79. Una de las principales expresiones de este derecho es la posibilidad de acceder al ejercicio de cargos o de funciones públicas (art. 40.7 superior). Esta garantía ha sido entendida como una protección de los ciudadanos en contra de decisiones arbitrarias del Estado que impliquen una restricción al ingreso a un cargo público, la desvinculación del mismo o la imposición de medidas que obstaculicen injustificadamente el ejercicio de las funciones públicas asignadas[123].

El bloque de constitucionalidad como herramienta de armonización entre las normas de derecho internacional y el derecho interno

80. Desde sus inicios esta Corporación ha analizado y delimitado el alcance del bloque de constitucionalidad[124]. En su aplicación, ha determinado que la Constitución no se agota en aquellos contenidos que se adscriben explícitamente a su propio texto, sino que incorpora otros mandatos que fortalecen y complementan los principios y derechos contenidos en la Carta. Sin embargo, ha destacado que esta expansión "exige prudencia, dado que tiene implicaciones sustanciales en el sistema de fuentes del ordenamiento y, por supuesto, en la definición de las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos"[125].

81. En el marco de esta construcción jurisprudencial, la Corte ha distinguido entre el bloque de constitucionalidad en sentido estricto y en sentido lato. La primera categoría alude a normas que están situadas en el nivel constitucional, y tienen la misma fuerza y jerarquía de la Carta. A su turno, la segunda clasificación se refiera a aquellas que, aunque tienen una jerarquía intermedia entre la Constitución y las leyes ordinarias, incorporan disposiciones que regulan la producción normativa de estas últimas y, por lo tanto, su desconocimiento ocasiona problemas de validez. Adicionalmente, esta corporación ha considerado que la Constitución contiene varias cláusulas constitucionales que permiten la incorporación de principios o derechos no previstos directamente en el texto superior[126].

83. Al respecto, la Sentencia C-030 de 2023[128] destacó la necesidad de establecer mecanismos de diálogo entre los tribunales nacionales y los internacionales así como la aplicación del criterio de armonización. En este sentido, la Sala Plena consideró que, el bloque de constitucionalidad busca armonizar los principios de supremacía constitucional y prevalencia de los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno. Destacó que "la Corte Constitucional no realiza, en ningún caso, control de convencionalidad directo y autónomo porque ello supondría aceptar, en contra del texto constitucional, la existencia de normas supraconstitucionales, así como transmutar la naturaleza de la misma Corte Constitucional"[129]. Así las cosas:

"la aplicación e interpretación de la CADH debe llevarse a cabo en el marco del control de constitucionalidad mediante la figura del bloque de constitucionalidad. En esa medida, el control de convencionalidad en Colombia, entendido como incorporación del derecho internacional al derecho interno, no puede realizarse en forma autónoma, por fuera del control de constitucionalidad, porque dicha incorporación se realiza a través del bloque de constitucionalidad"[130].

Las decisiones de la Corte Constitucional sobre la competencia de la PGN para sancionar a los servidores públicos de elección popular. Reiteración de la jurisprudencia[131]

84. Esta Corporación ha abordado la discusión referente a la competencia atribuida a la PGN para imponer sanciones de destitución, inhabilidad y suspensión en el ejercicio del cargo a servidores de elección popular. Este debate se ha originado a partir de la necesidad de armonizar las normas constitucionales que le permiten a la PGN imponer tales medidas sancionatorias a los funcionarios electos popularmente y el artículo 23 de la CADH[132].

85. Sobre el particular, esta Corte ha señalado que la jurisprudencia referente a las facultades de la PGN respecto de servidores públicos de elección popular puede analizarse a partir de las siguientes providencias y etapas[133].

Tabla 5. Jurisprudencia constitucional sobre el alcance de la competencia de la PGN para suspender, destituir e inhabilitar funcionarios públicos electos popularmente

Sentencia

Regla jurisprudencial

Primer período: inicio de una lectura constitucional de la competencia de la PGN en el marco del bloque de constitucionalidad.

C-551 de 2003

En esta providencia se realizó el control previo de constitucionalidad a un proyecto de ley de convocatoria a un referendo constitucional. Se sometió a consideración del pueblo una reforma que incorporaba una modificación al artículo 122 superior con el propósito de agregar una inhabilidad para ocupar cargos públicos[134]. La Corte indicó que el enunciado debía armonizarse con lo dispuesto en el artículo 23.2 de la CADH, en el sentido de indicar que si el pueblo aprobaba la reforma constitucional mediante el referendo, la

sentencia judicial ejecutoriada que evidenciara la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor público debía ser de orden penal.

C-028 de 2006

La Corte declaró la exequibilidad de los artículos 44.1 y 45.d de la Ley 734 de 2002. Estas normas establecían la sanción de destitución e inhabilidad general, así como la consecuencia de no poder ejercer función pública en cualquier cargo por el término que durara la sanción de inhabilidad general. La Sala Plena consideró que los tratados que integran el bloque de constitucionalidad deben interpretarse de manera sistemática y armónica. En tal sentido, era necesario armonizar la lectura del artículo 23.2 de la CADH con otros instrumentos de derechos humanos orientados a la lucha contra la corrupción.

Segundo período: consolidación de una lectura constitucional de la competencia en el marco del bloque de constitucionalidad[135].

SU-712 de 2013

La Sala Plena negó una acción de tutela contra un acto administrativo en el que la PGN impuso una sanción disciplinaria a una senadora de la República. La Corte acogió la tesis de armonización entre las normas del bloque de constitucionalidad y el texto constitucional, expuesta en la Sentencia C-028 de 2006. En tal sentido, ratificó la competencia de la PGN para imponer sanciones a servidores públicos electos popularmente. Además, aseguró que el contexto del caso López Mendoza vs. Venezuela era distinto de aquel que se analizaba en aquella solicitud de amparo.

C-500 de 2014

La Corte estudió una nueva demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 44.1 de la Ley 734 de 2002. El actor pedía aplicar el artículo 23.2 de la CADH según la interpretación efectuada en la sentencia del caso López Mendoza vs. Venezuela. Sin embargo, esta Corporación concluyó que se configuraba la cosa juzgada constitucional por cuanto la Sentencia C-028 de 2006 ya había confrontado la norma acusada con el artículo 23 de la CADH. Además, consideró que no existía en la Corte IDH una regla clara, uniforme y reiterada sobre la interpretación de la mencionada norma convencional.

SU-355 de 2015

La Sala Plena estudió una acción de tutela promovida por un alcalde, sancionado con destitución e inhabilidad en el marco de un proceso disciplinario. La Corte resaltó que no era posible cuestionar la validez de la competencia constitucional de la PGN para imponer ese tipo de sanciones a servidores públicos electos popularmente[136]. En tal sentido, concluyó que debía atenderse al precedente de la Sentencia SU-712 de 2013 y la cosa juzgada constitucional que avaló la mencionada atribución disciplinaria (sentencias C-028 de 2006 y C-500 de 2014).

C-086 de 2019

Este Tribunal declaró la exequibilidad de los artículos 157 de la Ley 734 de 2002 y 217 de la Ley 1952 de 2019. Estas disposiciones establecían la posibilidad de suspender a los funcionarios investigados durante el proceso disciplinario, lo cual incluye a los servidores públicos de elección popular. La Sala Plena reiteró la competencia de la PGN para investigar y sancionar disciplinariamente a funcionarios electos popularmente.

C-111 de 2019

La Corte declaró exequible la expresión "elección", contenida en los artículos 45 de la Ley 734 de 2002 y 49 de la Ley 1952 de 2019. La demanda pretendía que se excluyera del alcance de la sanción de destitución e inhabilidad a los servidores públicos electos popularmente. Este Tribunal destacó que la lectura del artículo 23 de la CADH requería una lectura integral y sistemática, que tuviera en cuenta la función conferida por el artículo 277 de la Constitución, así como la Convención Americana, particularmente su artículo 8. Igualmente, indicó que debían incluirse otros tratados internacionales, como los relacionados con la lucha contra la corrupción.

Tercer periodo: modificación del precedente sobre la competencia de la PGN en el marco del bloque de constitucionalidad.

C-146 de 2021

La Corte examinó varias normas legales que establecían la pérdida de investidura como circunstancia constitutiva de inhabilidad para la inscripción como candidatos a alcaldías,

gobernaciones, concejos municipales y asambleas departamentales. En aquella decisión, esta Corporación evaluó por primera vez el efecto de la sentencia del caso Petro Urrego vs. Colombia en el ordenamiento jurídico interno. Afirmó que, si bien la interpretación hecha por la Corte IDH sobre el artículo 23.2 de la CADH "no constituye un precedente para el análisis de las normas demandadas, porque en dicha sentencia la Corte IDH se pronunció sobre una situación jurídica y fáctica diferente", sí es un antecedente jurisprudencial relevante para estudiar las disposiciones internas. Así, la Corte Constitucional modificó su precedente jurisprudencial sobre la restricción de derechos políticos en el siguiente sentido:

"[E]l artículo 23.2 de la CADH permite (i) que los Estados, mediante ley, impongan limitaciones a los derechos políticos, por criterios tales como la edad, la nacionalidad o la capacidad civil y (ii) que los jueces, con independencia de su especialidad, impongan limitaciones a los derechos políticos, siempre que brinden las garantías del debido proceso. Pero prohíbe que tales restricciones sean impuestas por autoridades administrativas".

C-030 de 2023

La Sala Plena estudió la constitucionalidad de varias normas contenidas en la Ley 2094 de 2021. En este fallo: (i) declaró inexequibles las normas que otorgaban funciones "jurisdiccionales" a la PGN para sancionar a servidores públicos de elección popular; (ii) confirmó su nuevo precedente (adoptado mediante Sentencia C-146 de 2021) acerca de que las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular deben corresponder a un juez, con independencia de su especialidad[137]; y (iii) adoptó un remedio temporal, sujeto a que el Congreso de la República regule la materia integralmente, para adecuar el ordenamiento jurídico conforme con el precedente de Petro Urrego vs. Colombia. Este remedio consistió en ajustar el recurso extraordinario de revisión que se había previsto para las decisiones "jurisdiccionales" de la PGN, para convertirlo en una intervención obligatoria, automática e inmediata del juez de lo contencioso administrativo frente a sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular que se encuentren en ejercicio del cargo. Con fundamento en

lo anterior, la Corte exhortó al Congreso de la República a adoptar “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”.

86. Recientemente, en las Sentencias SU-381, SU-382 y SU-417 de 2024, la Corte dejó sin efectos las providencias proferidas por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que declararon la nulidad de las sanciones disciplinarias de destitución e inhabilidad general a servidores públicos de elección popular, las cuales habían sido impuestas por la PGN antes del año 2020. En los tres casos, esta Corporación constató que los fallos acusados habían incurrido en la violación directa de la Constitución, en defecto sustantivo y en desconocimiento del precedente constitucional.

87. Puntualmente, la Sentencia C-030 de 2023 resaltó la necesidad de armonizar la protección de los derechos políticos con los principios constitucionales que guían la función pública y la institucionalidad previstas en la Constitución. En tal sentido, la Corte exhortó al Congreso de la República a adoptar 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. Además, la providencia precisó que la solución dada por este Tribunal era temporal y se inscribía en un camino por la construcción de los mayores estándares de protección. Igualmente, la Sala resalta que dicho fallo tiene el efecto de cosa juzgada y, por lo tanto, debe ser cumplido por todas las autoridades.

88. En particular, sobre la violación directa de la Constitución, las decisiones de la Corte Constitucional establecieron que el Consejo de Estado aplicó directamente el control de convencionalidad a partir de un entendimiento que le dio a la CADH un rango “supraconstitucional”. Por lo tanto, omitió realizar una armonización del derecho interno con el derecho internacional a través de la herramienta del bloque de constitucionalidad, lo cual

conllevo el desconocimiento de las normas constitucionales que le otorgan facultades a la PGN para imponer sanciones a servidores de elección popular.

89. En otras palabras, un juez no puede aplicar de manera directa una norma convencional sin tener en cuenta los pronunciamientos de la Corte Constitucional porque esas disposiciones se incorporan al derecho interno a través del bloque de constitucionalidad[138]. En particular, la Sentencia C-030 de 2023, sostuvo que:

"[L]a aplicación e interpretación de la CADH debe llevarse a cabo en el marco del control de constitucionalidad mediante la figura del bloque de constitucionalidad. En esa medida, el control de convencionalidad en Colombia, entendido como incorporación del derecho internacional al derecho interno, no puede realizarse en forma autónoma, por fuera del control de constitucionalidad, porque dicha incorporación se realiza a través del bloque de constitucionalidad, toda vez que el bloque en sentido estricto incorpora normas de DIDH (i.e. CADH) al parámetro de constitucionalidad, lo cual implica que la Corte debe tener en consideración dichas normas para efectuar el control de constitucionalidad de las leyes".

90. A continuación, la Sala Plena presentará algunos aspectos concretos de las sentencias SU-381, SU-382 y SU-417 de 2024.

Tabla 6. Sentencias de unificación de la Corte Constitucional en las que se han analizado fallos del Consejo de Estado que declaran la nulidad de sanciones disciplinarias con fundamento en el control de convencionalidad

Sentencia

Síntesis y reglas jurisprudenciales

Aspectos comunes a las decisiones

SU-381 de 2024

La Sala Plena evaluó la acción de tutela promovida por la PGN en contra del Consejo de Estado. Dicha autoridad judicial declaró la nulidad de la sanción de destitución e inhabilidad impuesta en contra del exsenador Eduardo Carlos Merlano. La Corte encontró que la providencia cuestionada había incurrido en (i) violación directa de la Constitución[139]; (ii) desconocimiento del precedente constitucional[140] y (iii) defecto sustantivo[141].

· Las acciones de tutela fueron promovidas por la PGN en contra de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

· Las providencias reiteraron el exhorto al legislador que formuló la Sentencia C-030 de 2023.

· Además, instaron a: (i) las autoridades que actualmente conocen de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho sobre las sanciones disciplinarias de suspensión, destitución e inhabilidad contra servidores públicos de elección popular a adoptar sus decisiones con celeridad y garantía del derecho de acceso a la administración de justicia; y (ii) a todas las autoridades a dar cumplimiento a los lineamientos establecidos en la Sentencia C-030 de 2023, en tanto tienen efectos de cosa juzgada constitucional.

SU-382 de 2024

La Corte abordó una acción de tutela presentada por la PGN en contra de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado. La providencia cuestionada declaró la nulidad de las sanciones de destitución e inhabilidad, impuestas por la accionante al exgobernador del Valle del Cauca Juan Carlos Abadía. Esta Corporación concluyó que el fallo objeto de tutela había incurrido en (i) violación directa de la Constitución[142]; (ii) desconocimiento del precedente constitucional[143] y (iii) ausencia de motivación[144].

SU-417 de 2024

Este Tribunal analizó la solicitud de amparo formulada por la PGN en contra del Consejo de Estado. Lo anterior, debido a la providencia en la que la autoridad judicial accionada declaró la nulidad de las sanciones de destitución e inhabilidad que se habían impuesto al exalcalde de San José del Fragua (Caquetá) Duber Trujillo. La Sala Plena concluyó que la

sentencia cuestionada había incurrido en (i) violación directa de la Constitución[145]; (ii) desconocimiento del precedente constitucional[146] y (iii) defecto sustantivo[147].

91. La jurisprudencia del Consejo de Estado en relación con la competencia de la PGN para imponer sanciones de destitución, inhabilidad y suspensión de servidores públicos electos popularmente. Con anterioridad a la sentencia del caso Petro Urrego vs. Colombia, las decisiones del Consejo de Estado reconocían, en forma predominante, la competencia de la PGN para dictar medidas sancionatorias contra servidores públicos electos popularmente que implicaran una restricción del derecho a elegir y ser elegido[148]. La Sala destaca que, aunque hubo una providencia en particular de 2017[149] que efectuó un control de convencionalidad en relación con este tipo de sanciones, en aquel fallo se estableció que el ajuste del ordenamiento al artículo 23.2 dependería de la actuación legislativa[150], la cual tuvo lugar únicamente con la entrada en vigencia de la Ley 2094 de 2021[151].

92. Ahora bien, con posterioridad a la adopción de la sentencia de la Corte IDH en el caso Petro Urrego vs. Colombia, la Sección Segunda cambió su postura sobre las atribuciones de la PGN respecto de funcionarios elegidos popularmente[152]. En consecuencia, tanto la Subsección A como la B han declarado la nulidad de las decisiones disciplinarias que imponen sanciones en contra de esa clase de servidores, bajo la premisa de su rol como juez de convencionalidad.

93. Finalmente, a partir de la Sentencia C-030 de 2023, las salas especiales de decisión del recurso extraordinario de revisión previsto en los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021 habían asumido posturas diversas acerca de su trámite. En efecto, mientras que algunos magistrados (en su condición de ponentes) habían decidido inaplicar las disposiciones referidas por ser contrarias a la CADH[153], otros optaron por admitir el referido mecanismo y darle trámite[154].

94. En tal contexto, la Sala estima oportuno hacer referencia al auto de unificación jurisprudencial del 3 de diciembre de 2024[155]. En dicha providencia, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado se pronunció respecto del recurso de súplica presentado por la PGN contra el auto del 19 de mayo de 2023, proferido por el magistrado ponente de la Sala Novena Especial de Decisión. La decisión recurrida había inaplicado las normas que establecen el recurso extraordinario de revisión contenido en la Ley 2094 de 2021.

95. En relación con el asunto debatido el Consejo de Estado concluyó que: (i) "la Corte Constitucional, a partir de la armonización del texto constitucional con los estándares interamericanos, ha reconocido la validez de la competencia de la PGN para imponer sanciones, de destitución, suspensión e inhabilidad que limitan los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular, bajo la condición de que se respeten las garantías procesales"; (ii) esta Corporación "no es juez de convencionalidad". Además, "el Control de Convencionalidad Interamericano -CCI- es incompatible con los artículos 4 y 93 de la Constitución Política que impiden la existencia de normas supraconstitucionales y la inclusión de la jurisprudencia interamericana dentro del parámetro de constitucionalidad, como un criterio único y pleno"; y, (iii) la Sentencia C-030 de 2023 hizo tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta. Por lo tanto, en relación con los artículos 1 y 54 de la Ley 2094 de 2021 no es viable "discutir su compatibilidad con la Carta ni con las disposiciones de la CADH ni los fallos de la Corte IDH".

96. De conformidad con lo anterior, el Consejo de Estado revocó parcialmente la decisión del magistrado ponente y adoptó una serie de reglas de unificación[156].

6. Análisis del cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela en el caso concreto

97. Este Tribunal ha establecido que el estudio de los requisitos genéricos de procedibilidad no es abstracto sino concreto, de manera que estos se deben verificar en cada caso[157]. En el presente caso, se acreditaron los requisitos de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, como se pasa a demostrar[158].

98. Legitimación en la causa por activa. La acción de tutela fue promovida por la Procuraduría General de la Nación, en su calidad de parte demandada en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho cuestionado mediante la solicitud de amparo. La entidad accionante actuó a través del jefe de la oficina jurídica, conforme a las competencias debidamente otorgadas a dicho funcionario[159].

99. Legitimación en la causa por pasiva. También se encuentra acreditado este requisito, por cuanto la acción de tutela fue promovida en contra del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Dicha autoridad judicial emitió la sentencia que, presuntamente, incurrió en la vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la accionante.

100. Asimismo, el juez de primera instancia vinculó a la señora Cielo González Villa y al Tribunal Administrativo del Huila como terceros con interés directo en el resultado del proceso[160].

101. Relevancia constitucional. La Sala Plena estima que, a diferencia de lo expuesto por los jueces de instancia, este requisito se encuentra plenamente acreditado. En este sentido, la Corte considera que son un antecedente relevante las decisiones de unificación recientes de esta Corporación[161], las cuales han evaluado acciones de tutela contra providencias judiciales dictadas por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado. En dichas ocasiones, los fallos cuestionados mediante la acción de tutela acudieron al control de convencionalidad para anular las decisiones de la PGN, por estimar que resultaban contrarias al artículo 23.2 de la CADH. Por lo expuesto, se trata de un asunto que ha ocupado la atención de la Corte Constitucional, tanto en sede de control abstracto[162]

como en el ejercicio del control concreto de constitucionalidad[163]. En tal sentido, este Tribunal ha señalado que esta clase de asuntos satisfacen el presupuesto de relevancia constitucional.

102. Al respecto, la Sala Plena evidencia que el asunto que originó la presentación del amparo no se agota en un debate meramente legal ni se funda en una cuestión económica. En tal sentido, la cuestión objeto de análisis implica una discusión evidentemente constitucional[164], por cuanto:

(i) alude a la comprensión del bloque de constitucionalidad en el ordenamiento jurídico. Esta figura impacta en el principio de supremacía constitucional, en el rol de esta Corporación para garantizar dicho mandato y en la armonización entre las normas del derecho interno y las disposiciones internacionales;

(ii) comprende la definición del alcance de las funciones constitucionales otorgadas a la PGN, particularmente en relación con los artículos 277 y 278 superiores;

(iii) abarca el análisis de los efectos de las decisiones de esta Corporación referentes a la competencia de la PGN para investigar y sancionar a los servidores públicos electos popularmente. Dicho asunto implica la evaluación sobre la garantía de los derechos políticos y el adecuado ejercicio de la potestad disciplinaria, en desarrollo de los principios de la función administrativa.

103. Ahora bien, para la Corte hay un aspecto central que, en el asunto concreto, determina el cumplimiento del requisito de relevancia constitucional. En este caso, la accionante plantea que el Consejo de Estado pudo haberse apartado de la aplicación de una decisión de

control abstracto de constitucionalidad que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional (Sentencia C-544 de 2005). En esa medida, la cuestión sometida al conocimiento de este Tribunal exige determinar si, en efecto, se acogió una interpretación que se apartó del sentido conferido al artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002, el cual fue reproducido textualmente en el artículo 41 del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019). En este orden de ideas, el pronunciamiento de esta Corporación es necesario para clarificar la adecuada comprensión de la norma legal y de la providencia mencionadas.

104. Finalmente, el asunto presenta una discusión que versa sobre el contenido y el alcance del derecho fundamental al debido proceso de la PGN, en la medida en que se cuestionó su competencia constitucional para ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular así como para ejercer preferentemente el poder disciplinario y por lo tanto, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley[165].

105. Inmediatez. La Sala observa que la providencia que se acusa fue proferida el 11 de agosto de 2023, notificada el 6 de septiembre siguiente[166] y quedó ejecutoriada el 22 de marzo de 2024[167]. A su turno, el amparo fue presentado el 4 de marzo de 2024. Por lo tanto, transcurrió un término de aproximadamente seis meses entre la notificación del fallo cuestionado y la radicación de la acción de tutela, lapso que la Corte estima razonable. Asimismo, la solicitud de amparo fue formulada incluso antes del término de ejecutoria, por lo cual se cumple el presupuesto de inmediatez si se toma como hito la ejecutoria de la providencia. De este modo, el ejercicio de la acción se considera oportuno y, por lo tanto, se satisface este requisito.

106. Subsidiariedad. La providencia censurada es una decisión de segunda instancia, proferida en el marco de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, contra la cual no proceden los recursos ordinarios de reposición, apelación, queja o súplica regulados por los artículos 242 a 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo (en adelante, CPACA).

107. Tampoco es susceptible de ser controvertida a través del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, por cuanto aquel procede únicamente contra sentencias dictadas por los tribunales administrativos[168]. Finalmente, no es procedente el recurso extraordinario de revisión, por cuanto no se configura ninguna de las causales establecidas en el artículo 250 del CPACA[169] para la procedencia de dicho mecanismo judicial.

108. En concreto, los defectos endilgados no se enmarcan en las causales de nulidad (numeral 5). De este modo, la argumentación de la accionante cuestiona los fundamentos de la Sentencia del 11 de agosto de 2023, proferida por el Consejo de Estado. En particular, la actora controvierte la valoración de la autoridad judicial accionada respecto del alcance de la inhabilidad sobreviniente prevista en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002. Por lo expuesto, la PGN no disponía de ningún otro medio de defensa judicial para reclamar la salvaguarda del derecho fundamental al debido proceso y, por lo tanto, la acción de tutela supera el requisito de subsidiariedad.

109. Procedencia excepcionalísima de la acción de tutela contra sentencias dictadas por altas cortes. En este asunto, la providencia judicial cuestionada fue proferida por el Consejo de Estado, lo cual conlleva un análisis más riguroso de los requisitos de procedibilidad. Adicionalmente, debe comprobarse, desde un análisis preliminar, que en la providencia atacada se presenta una afectación desproporcionada a un derecho fundamental, producto de una actuación arbitraria[170]. Al respecto, la Sala advierte que la decisión controvertida podría resultar incompatible con una sentencia de control abstracto de constitucionalidad proferida por este Tribunal que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional (art. 243 superior). Aquella se pronunció sobre la interpretación conforme a la Carta de la disposición que establece la inhabilidad sobreviniente como consecuencia de haber acumulado tres sanciones disciplinarias en los cinco años anteriores. Además, el fallo cuestionado consideró, en ejercicio del control de convencionalidad, que el artículo 38.2 del Código

Disciplinario Único era contrario a la CADH. En esa medida, ante la eventual tensión con la Sentencia C-544 de 2005 y, por esta vía, con la cosa juzgada constitucional, se hace necesaria e imperiosa la intervención del juez constitucional para determinar si se configuraron los defectos sustantivo y por violación directa de la Constitución que se le atribuyen a la sentencia proferida por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado.

110. A continuación, la Sala presenta las demás causales generales de procedibilidad de la tutela contra decisiones judiciales:

Tabla 7. Otros requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

La irregularidad procesal debe tener incidencia directa en la decisión que resulta vulneradora de los derechos fundamentales.

Este criterio no es aplicable en el presente asunto, pues no se aducen anomalías de carácter procedimental.

El accionante debe identificar 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.

La PGN identificó de forma clara y precisa los hechos que, en su concepto, generaron la vulneración del derecho fundamental al debido proceso y las razones que sustentan la violación. En este sentido, la autoridad formuló expresamente la presunta configuración de dos defectos: fáctico y desconocimiento del precedente.

La providencia objeto de la solicitud de amparo no debe ser una sentencia de tutela.

El fallo cuestionado no se produjo en un trámite de tutela.

111. Con fundamento en lo anterior, la Sala Plena estima que, en el presente caso, se encuentran acreditados los requisitos generales de las acciones de tutela contra providencias judiciales.

7. Estudio de las causales específicas de procedibilidad invocadas por la accionante

112. A continuación, la Corte determinará si en la providencia cuestionada se presentaron los defectos específicos alegados por la PGN, en los términos en los que fueron precisados por la Sala Plena. Al respecto, como fue expuesto al enunciar la metodología de la decisión (Capítulo 2 de la Sección III), la Sala abordará el estudio de los dos problemas jurídicos formulados.

7.1. La Sección Segunda, Subsección B incurrió en un defecto sustantivo

113. La PGN advirtió que la providencia judicial objeto de la acción de tutela se apartó del criterio interpretativo establecido en la Sentencia C-544 de 2005. En primer lugar, adujo que la decisión atacada valoró el contenido del fallo disciplinario del 6 de diciembre de 2012 sin considerar que la Corte, en la providencia de control abstracto de constitucionalidad, concluyó que la inhabilidad sobreviniente prevista en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002 no constituye una nueva sanción, sino que, en realidad, es “una medida de protección de la administración”[171]. A partir de lo anterior, el Consejo de Estado concluyó que la decisión sobre la inhabilidad sobreviniente implicaba una restricción de los derechos políticos impuesta por la PGN, pese a que la Sentencia C-544 de 2005 descartaba el carácter sancionatorio de esa inhabilidad. Aunado a lo anterior, sostuvo que la autoridad accionada efectuó un control de convencionalidad, sin atender a los fundamentos jurídicos establecidos por esta Corporación al momento de efectuar el control abstracto de constitucionalidad del numeral segundo del artículo 38 del Código Disciplinario Único. Además, en segundo lugar, aseguró que el fallo cuestionado no cumplió con las cargas de transparencia ni las de argumentación establecidas por la jurisprudencia constitucional para apartarse del

precedente.

114. En relación con el primer cuestionamiento enunciado, la Sala Plena encuentra que el fallo disciplinario del 6 de diciembre de 2012 se ocupó de determinar si la ex alcaldesa Cielo González Villa había cometido la falta gravísima prevista en el artículo 48, numeral 31, de la Ley 734 de 2002[172], con ocasión de la celebración del Convenio interadministrativo No. 110 del 27 de abril de 2007. Posteriormente, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación evidenció que la disciplinada había sido sancionada previamente en otras dos ocasiones, por lo que, a partir de la firmeza de la suspensión convertida en multa que se imponía a través del acto administrativo en mención, se generaría el supuesto de hecho previsto en el artículo 38.2 del Código Disciplinario Único. Dicho razonamiento estuvo sustentado en los siguientes términos:

"Así las cosas, si se tienen en cuenta las dos sanciones por la realización de faltas graves referidas anteriormente, es un hecho inocultable que con la adopción de la presente decisión disciplinaria, la señora Cielo González Villa completaría tres sanciones disciplinarias por la realización de faltas graves. En efecto, una vez quede ejecutoriada la presente decisión, esta tercera sanción consistirá en suspensión de tres meses por la realización de una falta grave a título de culpa"[173].

115. En consonancia con el razonamiento expuesto, el ordinal cuarto del acto administrativo del 6 de diciembre de 2012, expedido por la PGN dispuso:

"ADVERTIR a la disciplinada que, una vez quede en firme la presente decisión, se configurará la inhabilidad sobreviniente establecida en el numeral segundo del artículo 38 del Código Disciplinario Único, por lo cual será necesario que se atienda el deber que se origina en el artículo 6 de la Ley 190 de 1995, con las precisiones efectuadas en la sentencia C-038 de 1996, proferida por la Corte Constitucional"[174].

116. Adicionalmente, en el ordinal séptimo del fallo disciplinario en mención se ordenó informar al presidente de la República que, una vez quedara ejecutoriada la sanción de suspensión por tres meses (convertida en multa), la señora Cielo González Villa –para entonces gobernadora del Huila– quedaría incursa en la inhabilidad sobreviniente establecida en el numeral 2 del artículo 38 del Código Disciplinario Único. Para la Sala, esa medida tuvo lugar en cumplimiento de lo previsto en el artículo 37 de la Ley 734 de 2002, según la cual, ante la configuración de la inhabilidad sobreviniente "se le comunicará al actual nominador para que proceda en forma inmediata a hacer efectivas sus consecuencias".

117. Posteriormente, mediante el Decreto 011 de 2013, el presidente de la República dispuso "[r]etirar del cargo de Gobernadora del Departamento del Huila a la señora Cielo González Villa"[175]. Pese a que este acto administrativo indicó que la decisión tenía lugar "en cumplimiento de lo ordenado" por la PGN, la Sala Plena concluye que, en realidad, el fallo disciplinario se limitó a advertir acerca de la configuración de la inhabilidad sobreviniente prevista en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002.

118. Ahora bien, como fue expuesto, la Sentencia C-544 de 2005 se pronunció acerca de la constitucionalidad del artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002. En dicha providencia, la Corte abordó la posible transgresión del artículo 29 superior. Para los accionantes, la imposición de la inhabilidad prevista en la disposición legal demandada –según la cual, cuando el servidor público ha sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los cinco años anteriores, queda inhabilitado a partir de la ejecutoria del fallo– implicaba una nueva sanción y, por lo tanto, generaba que al disciplinado se le impusieran dos sanciones por la misma conducta.

119. Así, la Sentencia C-544 de 2005 en su razón de decisión determinó con claridad que la norma legal en mención no constituía una nueva sanción y, por lo tanto, no podría considerarse que la inhabilidad que ella materializaba era una sanción disciplinaria en sí

misma. Para este efecto, la Corte reconoció que, si bien la inhabilidad tenía un origen sancionatorio, aquella se fundamentaba en la necesidad de proteger a la administración pública y, ante todo, destacó que no implicaba una sanción.

120. Con fundamento en lo anterior, la Corte encuentra que, tal y como lo advirtió la PGN en el escrito de tutela, la valoración efectuada por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado resulta ambigua y admite dos posibles interpretaciones. En efecto, para la Sala Plena, la providencia cuestionada puede apreciarse desde dos perspectivas.

121. Una primera lectura partiría de que el Consejo de Estado concluyó expresamente que la inhabilidad sobreviniente "no es una sanción disciplinaria porque como tal, no surge como consecuencia directa de la comisión comprobada de una falta disciplinaria específica"[176]. Además, citó textualmente la Sentencia C-544 de 2005, en la cual se establece que la inhabilidad prevista en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002 no constituye una nueva sanción.

122. En este contexto, la decisión del Consejo de Estado no habría partido del carácter sancionatorio de la inhabilidad sobreviniente. Sin embargo, dicha corporación habría llegado a la conclusión de que, a partir de la tercera sanción disciplinaria impuesta a la demandante en el lapso de cinco años (la suspensión por tres meses convertida en multa), se originaría una restricción automática de sus derechos políticos de forma consecuencial. Con todo, tal limitación no podría ser competencia de la PGN.

123. Una segunda lectura conduciría a sostener que la autoridad accionada se apartó de forma evidente de la lectura del artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002 que la Corte efectuó en la Sentencia C-544 de 2005. En efecto, el fallo disciplinario del 6 de diciembre de 2012 no efectuó un juicio respecto de la conducta de la disciplinada. En su lugar, la decisión administrativa formuló una advertencia sobre la configuración de la inhabilidad en mención,

situación que dista de aquella que tiene lugar cuando la autoridad disciplinaria determina que, ante la ocurrencia de una falta, hay lugar a imponer la inhabilidad como un ejercicio del poder punitivo o sancionatorio estatal[177].

124. Al respecto, es relevante señalar que la PGN es la administradora de la base de datos de las sanciones disciplinarias[178], y, en tal calidad, es la autoridad que puede advertir el número de sanciones previas impuestas a un servidor público, incluidos aquellos de elección popular. Para la Corte, cuando se está frente al supuesto de hecho previsto en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002, dicha advertencia no supone un ejercicio del poder disciplinario del órgano de control, sino que responde a la inhabilidad impuesta directamente por el legislador como, en efecto, lo advirtió la Corte en la Sentencia C-544 de 2005. En suma, la PGN actuó en ejercicio de sus competencias legales[179] y reglamentarias, que la facultan para informar cuando un funcionario se encuentra inmerso en la situación prevista en el artículo 38.2 del Código Disciplinario Único, lo cual no constituye un ejercicio de su función en materia sancionatoria.

125. En contraste, la Sentencia del 11 de agosto de 2023 estableció que "la demandante fue sancionada con las siguientes dos sanciones (sic): (i) suspensión de 3 meses en el ejercicio del cargo de alcaldesa del municipio de Neiva (…) y (ii) la inhabilidad sobreviniente y automática de 3 años, regulada en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002, en razón a que con esta suspensión, acumulaba 3 sanciones disciplinarias en los últimos 5 años, lo que le impidió continuar como gobernadora del departamento del Huila, periodo 2012-2015"[180].

126. Adicionalmente, el razonamiento de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado se sustentó en que la PGN había impuesto una restricción sobre los derechos políticos de la señora Cielo González Villa, la cual contravenía el contenido del artículo 23 de la CADH. Dicha limitación no podía producirse debido a que la actora era una funcionaria electa popularmente y, en consecuencia, la PGN "carece de competencia para establecer e

imponer la referida inhabilidad”[181], dada su condición de autoridad administrativa y no judicial.

127. Por último, al momento de analizar lo referente a la interpretación del artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002 propuesta por la demandante –esto es, que debían ser de carácter exclusivamente doloso las faltas que daban lugar a la inhabilidad sobreviniente allí descrita–, la Subsección B de la Sección Segunda aseguró que “carec[ía] de objeto por sustracción de materia”[182] analizar dicho problema jurídico. Lo anterior, en la medida en que la sentencia de segunda instancia confirmaría la nulidad del acto administrativo que “dispuso imponer a la demandante la inhabilidad sobreviniente de 3 años”[183], debido a la falta de competencia de la PGN para restringir los derechos políticos de la demandante.

128. En este orden de ideas, ambas lecturas permiten concluir que el Consejo de Estado se apartó de la interpretación establecida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-544 de 2005. En efecto, podría argumentarse que la Subsección B de la Sección Segunda pudo haber partido de la premisa según la cual la inhabilidad sobreviniente del artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002 no constituía, en sí misma, una sanción. Sin embargo, la autoridad judicial accionada la interpretó a la postre como una restricción de los derechos políticos, que no era admisible de conformidad con el artículo 23.2 de la CADH. Desde esa perspectiva, incurrió igualmente en un defecto sustantivo porque no tuvo en cuenta que tal restricción o limitación no se derivaba de la decisión de la PGN de advertir acerca de la configuración de la inhabilidad. Ello, en la medida en que, en la sentencia de control abstracto referida, esta Corporación ya había fijado el contenido y alcance de la disposición que contenía la inhabilidad sobreviniente y había descartado que se tratara de una nueva sanción.

129. Los argumentos reseñados evidencian que, al dictar la Sentencia del 11 de agosto de 2023, el Consejo de Estado consideró que, al menos materialmente, la PGN era la autoridad responsable de “establecer” e “imponer” la inhabilidad sobreviniente. Tal consideración se apartó abiertamente de la lectura efectuada por la Corte Constitucional en la Sentencia

C-544 de 2005 y ello condujo a que se valorara indebidamente el contenido del propio acto administrativo cuya nulidad se cuestionaba. En tales circunstancias, la autoridad judicial accionada no solamente omitió considerar que en ningún momento se había sancionado a la señora González Villa con una inhabilidad, sino que, además, la PGN no había establecido ni impuesto dicha medida.

130. En otras palabras, la providencia admite dos lecturas posibles e, incluso, una de ellas permitiría concluir que el Consejo de Estado no consideró la inhabilidad sobreviniente como una sanción propiamente dicha. Sin embargo, aún desde esa interpretación, la autoridad judicial accionada determinó que se trataba de una limitación o restricción de los derechos políticos, que no podía ser impuesta por una autoridad administrativa. Pese a ello, la decisión solo contenía una advertencia que informaba sobre la consecuencia legal de la inhabilidad señalada en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002.

131. Con fundamento en los elementos normativos expuestos, la Corte concluye que la Sentencia del 11 de agosto de 2023 incurrió en un defecto sustantivo al apartarse de la interpretación que este Tribunal realizó respecto del artículo 38.2 del Código Disciplinario Único y, con fundamento en dicha lectura, valorar erróneamente el contenido del fallo disciplinario de segunda instancia. A partir de esta apreciación equivocada de la norma jurídica que establecía la inhabilidad sobreviniente, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado le atribuyó una serie de consecuencias a la decisión de la PGN, las cuales no se desprendían de aquel acto administrativo. Así, al haberse pasado por alto la lectura de la norma jurídica establecida en la Sentencia C-544 de 2005, se configuró un yerro manifiesto y evidente en la calificación del contenido del fallo disciplinario. Por lo tanto, la autoridad judicial accionada concluyó que la decisión administrativa imponía una restricción a los derechos políticos aun cuando esa inferencia se oponía a la lectura de la norma legal que contemplaba la inhabilidad sobreviniente por acumulación de sanciones disciplinarias.

132. Ahora bien, en relación con el segundo planteamiento de la parte actora, la Sala Plena considera necesario reiterar que, cuando la Corte Constitucional se pronuncia en ejercicio del control abstracto atribuido por la Carta acerca de la conformidad de una disposición respecto del ordenamiento jurídico y, a partir de su decisión, fija o valida una interpretación o norma, "esta última se adscribe al enunciado normativo mismo"[184], de modo que el desconocimiento de la decisión de exequibilidad o exequibilidad condicionada, "implica la violación a la ley misma"[185]. Así, la Corte ha asegurado que "[s]e configura un defecto por desconocimiento del precedente cuando se advierta la violación de la razón de la decisión de una providencia judicial que cumple las condiciones para calificarse como precedente. No obstante, el desconocimiento del significado reconocido o atribuido a las disposiciones objeto de juzgamiento (ley, decreto, resolución, entre otras) en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad o legalidad, configura un defecto sustantivo"[186].

133. De conformidad con lo anterior, el desconocimiento de la decisión de constitucionalidad implica un defecto sustantivo, en tanto no se trata de un mero precedente en la materia, sino de la garantía de la cosa juzgada constitucional reflejada en el resolutivo mismo de la decisión[187]. Por lo tanto, no es factible reconocer que las autoridades judiciales puedan apartarse del precedente establecido en una decisión de control abstracto de constitucionalidad cuando lo que se desconoce es la propia interpretación sobre el sentido de la norma objeto de control, en tanto dicha lectura se adscribe al propio enunciado normativo y hace tránsito a cosa juzgada constitucional, cuyos efectos son erga omnes. Por consiguiente, se trata de una decisión obligatoria para todos los ciudadanos y los operadores jurídicos.

7.2. La Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado incurrió en violación directa de la Constitución

135. La PGN consideró que la Sentencia del 11 de agosto de 2023, proferida por el Consejo de Estado, implicó un desbordamiento de las competencias de dicho tribunal, en la medida en que la autoridad judicial aplicó directamente el control de convencionalidad y desconoció las atribuciones de la Corte Constitucional en materia del control abstracto sobre las normas legales.

136. En el fallo cuestionado mediante la acción de tutela, la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado sustentó la aplicación del control de convencionalidad a partir de decisiones de la Corte IDH[188], según las cuales las restricciones a los derechos políticos solo pueden ser impuestas por autoridades judiciales. En tal sentido, sostuvo que:

"es claro entonces, que el artículo 38 -numeral 2- de la Ley 734 de 2012 -con fundamento en el cual se impuso la inhabilidad sobreviniente impuesta a la demandante-, es incompatible con el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los precedentes de esta Subsección del Consejo de Estado, porque (i) la inhabilidad sobreviniente en estudio constituye una clara limitación de los derechos políticos, en especial al de ser elegido, y (ii) la PGN no es una autoridad judicial sino administrativa, que si bien -de acuerdo con la Constitución Política de 1991- es un órgano de control autónomo e independiente de las demás ramas del poder público, no por ello deja de ser de estirpe administrativa, por lo que -desde el punto de vista convencional- carece de competencia para establecer e imponer la referida inhabilidad, en la medida que limita el derecho político de ser elegido democráticamente"[189].

137. A modo de aclaración preliminar, la Sala Plena estima oportuno precisar que las Sentencias SU-381, SU-382 y SU-417 de 2024 –en las que la Corte dejó sin efectos providencias del Consejo de Estado en las que se declaraba la nulidad de las sanciones impuestas a servidores públicos por incurrir en conductas que constituían faltas disciplinarias–, no constituyen estrictamente un precedente para la valoración de este

defecto. En este caso el problema jurídico no recae sobre una conducta reprochable sobre la que la PGN haya ejercido un control disciplinario. Sin embargo, tales decisiones de unificación son relevantes para determinar la configuración del defecto por violación directa a la Constitución, en tanto ellas analizaron la aplicación directa del control de convencionalidad en relación con las competencias atribuidas a la PGN por mandato de la Carta.

138. Al respecto, como fue explicado en las consideraciones del presente fallo, la Sala Plena se ha pronunciado en torno al alcance de las competencias de la PGN en materia de imposición de sanciones disciplinarias a los servidores públicos de elección popular. Particularmente, ha considerado que la interpretación sobre el alcance de la CADH y de los pronunciamientos de la Corte IDH debe efectuarse a través del bloque de constitucionalidad y a partir de la armonización del derecho interno con el derecho internacional de los derechos humanos. Con sustento en una aplicación directa del control de convencionalidad, se transgreden las competencias previstas en el artículo 277, numeral 6, de la Constitución, en tanto dicha norma le reconoce a la PGN la competencia disciplinaria sobre los servidores públicos, incluidos los de elección popular.

139. En efecto, esta Corporación concluyó en la Sentencia C-030 de 2023 que la aplicación e interpretación de la CADH debe llevarse a cabo en el marco del control de constitucionalidad mediante la figura del bloque de constitucionalidad. En esa medida, el control de convencionalidad en Colombia, entendido como incorporación del derecho internacional al derecho interno, no puede realizarse en forma autónoma, por fuera del control de constitucionalidad, porque dicha incorporación se realiza a través del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, el cual incorpora normas de DIDH (por ejemplo, la CADH) al parámetro de constitucionalidad, lo cual implica que la Corte debe tener en consideración dichas normas para efectuar el control de constitucionalidad de las leyes.

140. De conformidad con lo expuesto, el Consejo de Estado incurrió en violación directa de

la Constitución al efectuar una aplicación directa del denominado control de convencionalidad. Así, al concluir que “el artículo 38 -numeral 2- de la Ley 734 de 2012 -con fundamento en el cual se impuso la inhabilidad sobreviniente impuesta a la demandante-, es incompatible con el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos”, pasó por alto que el mecanismo de armonización entre el derecho interno y el derecho internacional es la herramienta del bloque de constitucionalidad. En este contexto, la autoridad judicial accionada le otorgó a la CADH un rango supraconstitucional, lo cual implicó un desconocimiento de las normas constitucionales que facultan a la PGN para el ejercicio de las funciones que tiene asignadas por mandato constitucional.

141. Al respecto, es pertinente aclarar que, en el presente caso la advertencia sobre la imposición de la inhabilidad sobreviniente no constituye, en sí misma, una sanción. En consecuencia, la violación directa de la Constitución para la Corte no se deriva de la existencia de una actuación sancionatoria de la PGN. Sin embargo, la Subsección B de la Sección Segunda fundamentó el ejercicio del control de convencionalidad en que la Procuraduría “carec[ía] de competencia para establecer e imponer la referida inhabilidad, en la medida que limita el derecho político de ser elegido democráticamente”. Tal afirmación desconoce abiertamente que el artículo 277.6 superior reconoce a la PGN la atribución para imponer restricciones a los derechos políticos.

142. En este orden de ideas, la autoridad demandada recurrió a la inaplicación del alcance de las facultades disciplinarias reconocidas a la PGN y, para ello, invocó el artículo 23.2 de la CADH. Dicha postura desconoció la interpretación de la Corte Constitucional respecto del alcance de las atribuciones conferidas a dicho órgano de control para sancionar a servidores de elección popular[190]. En suma, si bien el caso concreto no se refiere a la imposición de una sanción sino a la advertencia sobre la configuración de la inhabilidad sobreviniente, la aplicación directa del control de convencionalidad que efectuó la providencia cuestionada implicó un desconocimiento del mecanismo de armonización del derecho interno con el derecho internacional de los derechos humanos que ha establecido la Carta, esto es, el bloque de constitucionalidad. Además, el fallo objeto de la acción de tutela partió de una

lectura que inaplicó el alcance de las facultades disciplinarias reconocidas a la PGN, con fundamento en el artículo 23.2 de la CADH.

143. Con fundamento en lo anterior, la Sala Plena estima que la providencia cuestionada violó directamente la Constitución por cuanto (i) efectuó una aplicación directa del control de convencionalidad, sin atender a la armonización entre las normas internacionales y el derecho interno y, en consecuencia, (ii) desconoció las competencias reconocidas a la PGN frente a los servidores públicos de elección popular, previstas en el artículo 277.6 de la Carta.

7.3. Conclusiones y órdenes a proferir

144. A continuación, la Sala presentará una síntesis de las conclusiones que adoptó la presente providencia en cuanto a los defectos endilgados.

Tabla 8. Síntesis de las conclusiones de la Sala Plena en torno a los defectos analizados

Defecto estudiado

Conclusión

Primer problema jurídico

Sustantivo

La providencia desconoció la interpretación establecida en la Sentencia C-544 de 2005, en la cual se ejerció el control de constitucionalidad respecto del artículo 38.2 del Código Disciplinario Único. En la razón de decisión de dicha providencia se estableció que la inhabilidad sobreviniente prevista en la mencionada norma legal no constituía una nueva

sanción.

Segundo problema jurídico

Violación directa de la Constitución

La decisión objeto de la acción de tutela incurrió en este defecto porque realizó una aplicación directa del control de convencionalidad. Ello desconoció que la incorporación de normas internacionales se realiza a través del bloque de constitucionalidad. Además, implicó una ausencia de armonización de las normas del derecho internacional con las de derecho interno, lo que generó un desconocimiento de las competencias disciplinarias reconocidas a la PGN frente a los servidores públicos de elección popular (artículo 277.6 superior).

145. La Sala Plena de la Corte Constitucional concluye que la sentencia del 11 de agosto de 2023, dictada por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado incurrió en los defectos sustantivo y violación directa de la Constitución. Por lo tanto, esta Corporación revocará la decisión de tutela de segunda instancia que, a su vez confirmó el fallo de primer grado, el cual declaró improcedente la acción de tutela. En su lugar, la Sala concederá la protección del derecho fundamental al debido proceso de la Procuraduría General de la Nación y dejará sin efectos los ordinales primero y segundo[191] de la parte resolutiva del fallo controvertido mediante la acción de tutela[192].

146. En consecuencia, la Sala le ordenará a la autoridad judicial accionada que, dentro del término de dos (2) meses contado a partir de la notificación de esta providencia, profiera una decisión de reemplazo en la cual observe estrictamente los parámetros establecidos en el presente fallo. En particular, deberá tener en cuenta que la inhabilidad sobreviniente prevista en el artículo 38, numeral 2, de la Ley 734 de 2002 no constituye una sanción.

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia del 6 de junio de 2024, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que, a su vez, confirmó la providencia dictada el 4 de abril de 2024 por la Sección Primera de esa misma Corporación, en cuanto declaró improcedente la acción de tutela. En su lugar, CONCEDER el amparo del derecho fundamental al debido proceso de la Procuraduría General de la Nación, por las razones expuestas en el presente fallo.

Segundo. DEJAR SIN EFECTOS los ordinales primero y segundo de la parte resolutiva de la sentencia del 11 de agosto de 2023, proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, dentro de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por Cielo González Villa en contra de la Procuraduría General de la Nación.

Tercero. ORDENAR a la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado que, dentro del término de dos (2) meses contado a partir de la notificación de esta providencia, profiera una decisión de reemplazo en la cual observe estrictamente los parámetros establecidos en el presente fallo. En particular, deberá tener en cuenta que la inhabilidad sobreviniente prevista en el artículo 38, numeral 2, de la Ley 734 de 2002 no constituye una sanción.

Cuarto. LÍBRENSE por Secretaría General de la Corte las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Con impedimento aceptado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento aceptado

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

Aclaración de voto

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

MIGUEL POLO ROSERO

A LA SENTENCIA SU.070/25

Referencia: Expediente T-10.367.863

Asunto: acción de tutela promovida por la Procuraduría General de la Nación en contra de la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado

1. Con el debido respeto por las decisiones de la Sala, me permito aclarar mi voto por dos razones: de un lado, para insistir en la excepcionalidad de la procedencia de las demandas de tutela en contra de las providencias judiciales proferidas por las Altas Cortes y, por lo tanto, en la importancia capital de exigir la relevancia constitucional del asunto de que se trate. Y, del otro, para precisar que, en este caso, no cabía formalmente admitir la existencia del defecto por violación directa de la Constitución, pues la inhabilidad que se aplicó es de origen legal, y no supone un actuar sancionatorio de la Procuraduría General de la Nación. Sin embargo, dado que la autoridad demandada invocó la inaplicación del alcance de las facultades de dicha autoridad acudiendo al artículo 23.2 de la CADH, cabía referir, materialmente, a este defecto, el cual, más allá de estar representado en las decisiones de este Tribunal sobre la materia, también goza de respaldo en lo resuelto por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en auto de diciembre 3 de 2024, en el que unificó su jurisprudencia respecto de la competencia de la Procuraduría para imponer sanciones a servidores públicos de elección popular.

2. En cuanto a lo primero, conviene precisar que, en este tipo de asuntos, se requiere evidenciar la configuración de una anomalía de tal entidad que habilite la intervención de la Corte Constitucional. Esto es así, pues los órganos de cierre, como el Consejo de Estado, tienen el deber imperioso de unificar la jurisprudencia de la jurisdicción que presiden, de acuerdo con una interpretación armónica de los artículos 86, 235, 237 y 241 de la Constitución, para así brindar a la sociedad un cierto nivel de seguridad jurídica y garantizar que las decisiones adoptadas por la administración de justicia, se hagan sobre la base de una interpretación uniforme y consistente con el ordenamiento jurídico. Justamente, por el lugar que ocupan las Altas Cortes en la estructura jerárquica de la Rama Judicial, el peso de sus decisiones irradia la lectura análoga y consonante del derecho, que no permite que los jueces de inferior jerarquía actúen libremente. Estas razones suponen que la

irregularidad avizorada en la providencia judicial se traduzca (i) en una abierta contradicción con la Carta o con la jurisprudencia de este Tribunal, tanto en materia de control abstracto de constitucionalidad, como respecto de la jurisprudencia en vigor en materia de tutela; o (ii) con la definición del alcance y los límites de las competencias constitucionales de las autoridades, o respecto del contenido esencial o los elementos definitorios de los derechos fundamentales.

3. En este caso, en concreto, se satisface la exigencia de relevancia constitucional, por cuanto la providencia de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado supone una tensión evidente con la cosa juzgada constitucional frente a una decisión proferida por la Corte, en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad (artículo 243 CP). En efecto, el punto de partida de la decisión cuestionada era la inaplicación por contraconvencional del artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002, cuya compatibilidad con la Carta había sido juzgada por esta Corporación en la sentencia C-544 de 2005. Al respecto, debe recordarse que, una vez que este Tribunal se pronuncia en sede del control abstracto sobre una disposición, esa lectura integra la interpretación de la norma y, en consecuencia, es deber de los operadores jurídicos aplicar el contenido de dicho texto normativo, a partir de una visión compatible con la lectura que de esta ha realizado la Corte Constitucional.

4. En cuanto al segundo aspecto por el cual aclaro mi voto, en este caso, es porque no cabía formalmente admitir la existencia del defecto por violación directa de la Constitución, pues la inhabilidad que se aplicó era de origen legal, y no suponía un actuar sancionatorio de la Procuraduría General de la Nación, como expresamente se señaló por la Corte en la sentencia C-544 de 2005: “La inhabilidad que ocurre como consecuencia de haberse interpuesto la tercera sanción disciplinaria en cinco años surge, no como una nueva sanción, sino como una medida de protección de la Administración, que pretende evitar el acceso a sus cargos de personas que han demostrado una manifiesta incompetencia en el manejo de los negocios que se les encomiendan. // En este sentido, dado que la nueva inhabilidad no es una sanción, la disposición acusada no contradice” la Constitución. Por

ello, técnicamente, con la acreditación del defecto sustantivo era suficiente para otorgar el amparo reclamado, sin tener que recurrir a la alegación de la manera en que, a partir de las sentencias C-146 de 2021 y C-030 de 2023, se delineó el alcance de las atribuciones de la Procuraduría General de la Nación previstas en el artículo 277.6 de la Constitución. Sin ir más lejos, no podía alegarse la existencia de una sanción, cuya aplicación debía realizarse conforme con el principio de jurisdiccionalidad de que trata el artículo 23.2 de la Convención, ya que en este caso la inhabilidad tenía como causa una limitación de la capacidad civil para acceder a un cargo público, hipótesis distinta de las otras que se regulan en el mismo artículo.

5. En todo caso, dado que la autoridad demandada recurrió a la inaplicación del alcance de las facultades de dicha autoridad, a partir de la invocación del artículo 23.2 de la CADH, cabía referir, materialmente, a este defecto, el cual, más allá de estar representado en las decisiones de este Tribunal sobre la materia, también goza de respaldo en lo resuelto por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en auto de diciembre 3 de 2024, en el que unificó su jurisprudencia respecto de la competencia de la Procuraduría para imponer sanciones a los servidores públicos de elección popular. Allí se indicó que la Corte, a partir de la armonización del texto constitucional con los estándares interamericanos, había admitido la competencia de la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones a los servidores públicos de elección popular, bajo la condición del estricto respeto a las garantías procesales, incluido el control jurisdiccional avalado por la CADH. Además, la sentencia C-030 de 2023 hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, por lo que no era viable discutir sobre su compatibilidad con la Constitución, ni con las disposiciones del citado instrumento internacional.

6. Si bien con lo anterior permite superar esta disputa en el marco del derecho interno, el asunto mantiene vigor, pues es posible que hacia el futuro deban adoptarse nuevos remedios en la materia, por ejemplo, en caso de que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos decida que el límite impuesto por la jurisprudencia nacional para aplicar la doctrina del caso Petro Urrego vs. Colombia, no deja a salvo los derechos políticos de las

personas elegidas popularmente antes del 17 de febrero de 2023, fecha para la cual se impuso la reserva judicial en la imposición de sanciones que conduzcan a privar de derechos políticos por parte de la Procuraduría General de la Nación, tal y como ocurrió, mutatis mutandi, con el tema de la doble conformidad, en la sentencia del caso Arboleda Gómez vs. Colombia, del 3 de junio de 2024.

Fecha ut supra,

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

[1] Convenio interadministrativo No. 110 del 27 de abril de 2007 por la suma de $944.337.792.

[2] La queja se sustentó en que "los centros universitarios no eran idóneos para desarrollar los objetos contratados por carecer de facultades de ingeniería y arquitectura; haberse ejecutado los convenios con personal ajeno a las universidades; obviarse los procesos de selección y tener un contratista al que le fue declarada la caducidad en dos contratos con la gobernación del Huila". Sentencia de 3 de diciembre de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo del Huila.

[3] Se trata de la falta gravísima consistente en "participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley".

[4] La multa inicialmente impuesta ascendía a $31.779.156.

[5] En virtud del artículo 46 de la Ley 734 de 2002, el cual señala, en lo pertinente que: (…) "Cuando el disciplinado haya cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del

fallo o durante la ejecución del mismo, cuando no fuere posible ejecutar la sanción se convertirá el término de suspensión o el que faltare, según el caso, en salarios de acuerdo al monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad especial".

[6] La multa impuesta también fue reducida a $16.824.261.

[7] "Así las cosas, si se tienen en cuenta las dos sanciones por la realización de faltas graves referidas anteriormente, es un hecho inocultable que con la adopción de la presente decisión disciplinaria, la señora Cielo González Villa completaría tres sanciones disciplinarias por la realización de faltas graves. En efecto, una vez quede ejecutoriada la presente decisión, esta tercera sanción consistirá en suspensión de tres meses por la realización de una falta grave a título de culpa". Fallo disciplinario del 6 de diciembre de 2012.

[8] "Artículo 38. Otras inhabilidades. También constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes: (…) Haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco (5) años por faltas graves o leves dolosas o por ambas. Esta inhabilidad tendrá una duración de tres años contados a partir de la ejecutoria de la última sanción".

[10] Publicado en el Diario Oficial No. 48.668.

[11] En su parte considerativa, el Decreto 011 del 9 de enero de 2013 señaló que el fallo disciplinario del 6 de diciembre de 2012 dispuso, en su numeral séptimo, informar al presidente de la República que, una vez quedara en firme la decisión mencionada, la señora Cielo González Villa quedaría incursa en la inhabilidad sobreviniente establecida en el numeral 2 del artículo 38 del Código Disciplinario Único.

[12] Artículo 1 del Decreto 011 de 2013.

[13] Ibid.

[14] En términos generales, en el concepto de la violación, la demandante invocó como causales de nulidad las siguientes: (i) la ejecución de una sanción disciplinaria prescrita; (ii) el desconocimiento del derecho de audiencia y defensa en el dictamen pericial; (iii) la ausencia de indicación del deber funcional incumplido; (iv) la falta de configuración de los

supuestos de hecho y de derecho para la aplicación de la inhabilidad sobreviniente; (v) la infracción de las normas en las que deberían fundarse los actos administrativos demandados; y (vi) la modificación de los términos procesales.

[15] En particular, la actora solicitó que se ordenara a la Procuraduría General de la Nación: (i) la cancelación de todas las anotaciones y registros realizados en su contra en el Sistema de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI); (ii) el pago indexado del valor que le fue impuesto como multa (ante la imposibilidad de ejecutar la sanción de suspensión); (iii) el pago de 100 salarios mínimos para resarcir los "daños extrapatrimoniales" que la sanción disciplinaria le ocasionó; y (iv) un acto público de desagravio, así como la publicación de la parte resolutiva de la sentencia en un diario de amplia circulación.

[16] Al respecto, refirió las sentencias C-1075 de 2002 y C-544 de 2005.

[17] En su contestación, la Procuraduría destacó que la clasificación de las faltas en gravísimas, graves o leves se encontraba prevista en el artículo 43 del Código Disciplinario Único.

[18] El Tribunal Administrativo del Huila concluyó que no existía claridad respecto de la ilicitud sustancial de la conducta atribuida ni en el deber funcional presuntamente incumplido, por cuanto las actuaciones reprochadas se circunscribían a la etapa precontractual, respecto de la cual operó la prescripción en el procedimiento disciplinario.

[19] Sentencia del 3 de diciembre de 2018, folios 45-46.

[20] El Tribunal Administrativo del Huila sustentó su argumentación en la sentencia que la Corte IDH profirió en el caso López Mendoza vs. Venezuela (Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C. No. 233).

[21] La PGN resaltó que mantenía incólume su competencia para investigar y sancionar disciplinariamente a servidores electos popularmente, debido a que no se habían modificado las normas constitucionales y legales que le atribuían dicha facultad. Agregó que los presupuestos de la inhabilidad sobreviniente sí se cumplían porque lo que exige la norma es que las faltas hayan sido catalogadas alternativamente como "graves" o "leves dolosas", sin que resultara necesario que las faltas graves fueran imputadas a título de dolo sino

únicamente las leves.

[22] La parte resolutiva de la sentencia del 11 de agosto de 2023 estableció, en lo pertinente, lo siguiente:

"Primero: Confirmar en forma parcial la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila el 3 de diciembre de 2018, por medio de la cual dispuso conceder parte de las pretensiones de la demanda. || Segundo: Modificar el numeral 1 de la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila el 3 de diciembre de 2018, el cual quedará así: "Declarar la nulidad parcial del acto administrativo disciplinario del 6 de diciembre de 2012, proferido por la Sala Disciplinaria de la PGN, pero sólo en cuanto que, en segunda instancia, dispuso imponer a la demandante la inhabilidad sobreviniente de 3 años, regulada en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002, como consecuencia de haber acumulado 3 sanciones en los últimos 5 años. Conservar la presunción de legalidad de las demás decisiones sancionatorias adoptadas en los actos administrativos demandados".

[23] Sentencia del 11 de agosto de 2023, proferida por la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, folio 45.

[24] Al respecto, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado concluyó que: (i) el restablecimiento de los derechos de la demandante se satisfacía con la cancelación de todas las anotaciones y registros realizados en contra de aquella en el Sistema de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI) de la PGN; (ii) la demandante no solicitó el pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir durante el tiempo restante del periodo para el cual fue elegida como gobernadora; y (iii) la actora no acreditó ningún perjuicio extrapatrimonial con ocasión de los fallos disciplinarios de primera y segunda instancia.

[25] En tal sentido, el Consejo de Estado descartó los argumentos de la demandante con fundamento en las siguientes razones: (i) no se configuró la prescripción de la acción disciplinaria, por cuanto el acto administrativo que sancionó a la exalcaldesa se profirió y notificó oportunamente; (ii) la conducta se adecuó a la falta gravísima del artículo 48

(numeral 31) de la Ley 734 de 2002, por cuanto la disciplinada permitió la ejecución del convenio interadministrativo 110 de 2007, pese a que la Universidad Surcolombiana carecía de la capacidad técnica y subcontrató el 90% de la ejecución del contrato; (iii) la responsabilidad de la exfuncionaria no se desvirtuaba por la existencia de estudios previos o por la supervisión de las otras dependencias de la Alcaldía de Neiva; y (iv) se respetaron las garantías procesales y los derechos de contradicción y de defensa en la expedición de los actos administrativos cuestionados, en lo atinente a la imposición de la sanción de suspensión por tres meses, convertida en multa.

[26] Particularmente a los casos de López Mendoza vs. Venezuela y Petro Urrego vs. Colombia.

[27] Al respecto, citó la resolución de cumplimiento del 25 de noviembre de 2021, dictada por la Corte IDH en relación con la sentencia del caso Petro Urrego vs. Colombia.

[28] Sentencia del 11 de agosto de 2023, fundamento jurídico 37. El resaltado es de la Sala.

[29] Ibid., fundamento jurídico 38.

[30] Ibid., fundamento jurídico 39.

[31] Ibid.

[32] Ibid., fundamento jurídico 40.

[33] Ibid.

[34] Ibid.

[35] Ibid.

[36] Ibid.

[37] Ibid., fundamento jurídico 93.

[38] Ibid.

[39] La autoridad judicial consideró que las peticiones no se sustentaban en que la providencia ofreciera motivo de duda o se abstuviera de resolver sobre alguno de los extremos de la controversia. En su lugar, la parte actora expresó su inconformidad respecto de la decisión del Consejo de Estado de revocar las medidas de reparación integral no pecuniarias ordenadas por el tribunal de instancia.

[40] A través del jefe de la oficina jurídica, Jorge Humberto Serna Botero.

[41] Sostuvo que el asunto plantea cuestiones fundamentales sobre (i) los límites del control de convencionalidad frente a la cosa juzgada constitucional; (ii) la facultad del legislador para establecer inhabilidades para el ejercicio de la función pública; (iii) la diferencia entre sanciones disciplinarias e inhabilidades que operan por ministerio de la ley; y (iv) los requisitos para apartarse del precedente constitucional. Enfatizó en que no se trata de una simple discrepancia con la interpretación del Consejo de Estado, por cuanto la providencia atacada contiene errores trascendentales en la valoración de los hechos y en la aplicación del precedente constitucional, los cuales afectan la seguridad jurídica y el sistema de control disciplinario.

[42] La entidad accionante indicó que “la inhabilidad sobreviniente no es una sanción que impone la Procuraduría General de la Nación sino que surge como una consecuencia automática e inmediata cuando el servidor público ha sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco (5) años por faltas graves o leves dolosas o por ambas”. Escrito de tutela, folio 14.

[43] Escrito de tutela, folio 15.

[45] Ibid, folio 15.

[46] Sentencia del 11 de agosto de 2023, fundamento jurídico 38.

[47] Ibid, fundamento jurídico 40.

[48] Ibid, folio 16.

[49] Ibid, folio 17.

[50] Ibid, folio 2.

[51] Radicado No. 41001-23-33-000-2014-00340-00/01/02.

[52] Pronunciamiento de la señora Cielo González Villa, folio 5.

[53] Ibid, folio 1.

[54] La interviniente refirió las decisiones del Consejo de Estado en los casos de Eduardo Carlos Merlano, Esther María Jalilie García y Rodolfo Suárez Hernández.

[55] Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 61 del Reglamento Interno de la Corporación.

[56] Radicado No. 41001-23-33-000-2014-00340-00.

[57] Ello, con el fin de que, en caso de estimarlo necesario, aquellos se pronunciaran en ejercicio del derecho de contradicción en materia probatoria.

[58] "Artículo 38. Otras inhabilidades. También constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes: (…) Haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco (5) años por faltas graves o leves dolosas o por ambas. Esta inhabilidad tendrá una duración de tres años contados a partir de la ejecutoria de la última sanción".

[59] Sentencias SU-382 de 2024, SU-342 de 2024, SU-150 de 2021 y T-039 de 2019, entre otras. La Corte ha destacado que "tiene plena competencia para definir qué asuntos abordará o qué problemas jurídicos resolverá, ya que por esta vía no solo estaría garantizando la efectividad de los derechos comprometidos, sino también cumpliendo con su papel de decantar criterios que permitan darles significado y valor a los mandatos de la Constitución" Sentencia SU-150 de 2021.

[60] Sentencia del 11 de agosto de 2023, ordinal segundo de la parte resolutiva.

[61] Sentencias SU-382 de 2024, SU-381 de 2024, SU-287 de 2024, SU-335 de 2023 y SU-201 de 2021. "Esta Corporación ha admitido excepcionalmente la readecuación al defecto que corresponde, siempre y cuando los argumentos planteados por el accionante

sean claros y generen precisión frente al reparo" Sentencia SU-335 de 2023.

[62] Sentencia SU-381 de 2024.

[63] Sentencia SU-304 de 2024.

[64] Sentencias SU-417, SU-382 y SU-381 de 2024.

[65] Reiteración de las sentencias T-524 de 2024, T-107 de 2023 y SU-261 de 2021. La base argumentativa expuesta en este capítulo hace parte de las sentencias T-405 de 2024, T-230 de 2024, SU-038 de 2023, T-016 de 2019, SU-116 de 2018, SU-072 de 2018, SU-336 de 2017, SU-769 de 2014, SU-515 de 2013, SU-195 de 2012 y SU-917 de 2010.

[66] Sentencias SU-116 de 2018, SU-773 de 2014, T-511 de 2011 y T-792 de 2010.

[67] CADH (art. 25), aprobada mediante Ley 16 de 1972, y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2), aprobado mediante Ley 74 de 1968.

[68] Sentencia SU-116 de 2018.

[69] Sentencias SU-116 de 2018, T-260 de 1999, T-008 de 1998, T-231 de 1994 y T-079 de 1993.

[70] La base argumentativa expuesta en esta sección hace parte de las sentencias T-405 de 2024, T-230 de 2024, SU-295 de 2023, T-107 de 2023 y SU-038 de 2023.

[71] Sentencia SU-116 de 2018.

[72] De acuerdo con la Sentencia SU-215 de 2022, para determinar si este requisito se cumple, el juez debe analizar: (i) que el asunto tenga la entidad para interpretar, aplicar, desarrollar la Constitución Política o determinar el alcance de un derecho fundamental; (ii) que la controversia no se limite a una discusión meramente legal o de contenido estrictamente económico con connotaciones particulares o privadas; y, (iii) que se justifique razonablemente una afectación desproporcionada a derechos fundamentales. Finalmente, cuando la acción de tutela se dirige contra una providencia judicial de una alta corte, se exige advertir, además, una vulneración arbitraria o violatoria de derechos fundamentales.

[73] Este Tribunal ha reiterado que la acción de tutela puede presentarse por (i) la persona directamente afectada; (ii) su representante; (iii) un agente oficioso; y (iv) las personerías municipales o la Defensoría del Pueblo.

[74] La Corte ha señalado que la acción de tutela procede contra los jueces por su condición de autoridades públicas. Sentencia T-405 de 2024.

[75] "Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos en la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos". Sentencia T-016 de 2019.

[76] Sentencias SU-049 de 2024, SU-269 de 2023, SU-215 de 2022, SU-257 de 2021, SU-449 de 2020, SU-573 de 2019, SU-072 de 2018 y SU-050 de 2018.

[77] Sentencias SU-022 de 2023 y SU-259 de 2021.

[78] Sentencias SU-081 de 2024, SU-295 de 2023, SU-215 de 2022 y SU-074 de 2022.

[79] Sentencias SU-134 de 2022 y SU-128 de 2021.

[80] Sentencias SU-215 de 2022 y SU-134 de 2022.

[81] Sentencia SU-573 de 2019.

[82] Así, la Corte ha considerado que un asunto carece de relevancia constitucional "cuando la discusión se limite a la simple determinación de aspectos legales de un derecho" (Sentencia SU-128 de 2021).

[83] Sentencias SU-128 de 2021 y SU-439 de 2017.

[84] Sobre este punto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que "si bien no siempre es fácil delimitar los asuntos de relevancia constitucional de aquellos que no lo son, también lo es que esta Corporación ha sido particularmente cuidadosa al intentar establecer criterios de diferenciación razonables. Así, por ejemplo, basada en los antecedentes originados en la

Asamblea Nacional Constituyente de 1991, ha reconocido la existencia de dos ámbitos del derecho al debido proceso. El primero que emerge de la propia Constitución y que es el denominado debido proceso constitucional, y otro que es fruto de la labor legislativa, al que se denomina simplemente debido proceso. Además de desvíos absolutamente caprichosos y arbitrarios, sólo serían objeto de revisión aquellas decisiones judiciales que no consulten los elementos básicos del debido proceso constitucional y, en particular, que conduzcan a la inexistencia de defensa y contradicción dentro del proceso". Sentencia T-102 de 2006.

[86] La base argumentativa de este capítulo se basa en las sentencias SU-295 de 2023, T-107 de 2023 y SU-038 de 2023.

[87] Sentencia C-590 de 2005 y SU-116 de 2018.

[88] Las causales específicas de procedibilidad de la tutela contra providencia judicial se clasifican como se indica a continuación: (i) defecto orgánico; (ii) defecto procedimental absoluto; (iii) defecto fáctico; (iv) defecto material o sustantivo; (v) error inducido; (vi) decisión sin motivación; (vii) desconocimiento del precedente; y (viii) violación directa de la Constitución.

[89] Sentencias SU-453 de 2019, T-016 de 2019 y SU-195 de 2012.

[90] Sentencias SU-429 de 2023, SU-453 de 2019, SU-649 de 2017, SU-632 de 2017, SU-116 de 2018, T-510 de 2011, T-790 de 2010, SU-174 de 2007, SU-172 de 2000, T-100 de 1998 y T-572 de 1994.

[91] Sentencias SU-087 de 2022 y SU-069 de 2018.

[92] Sentencia C-053 de 2021.

[93] Sentencia C-053 de 2021.

[94] Sentencia C-500 de 2014.

[95] Sentencias C-293 de 2024 y C-053 de 2021.

[96] Sentencias C-500 de 2014, C-1016 de 2012 y C-780 de 2001.

[97] Sentencias C-293 de 2024, C-053 de 2021 y C-101 de 2018.

[98] Sentencias C-053 de 2021, C-1016 de 2012 y C-780 de 2001. Cfr. Sentencias C-393 de 2019, C-325 de 2019 y C-126 de 2018.

[99] Sentencia C-101 de 2018.

[100] Sentencia C-033 de 2021.

[101] Ibid.

[102] Ibid.

[103] Ibid.

[104] Sentencia C-033 de 2021.

[105] Sentencia C-033 de 2021.

[106] Esta disposición fue reproducida textualmente en el artículo 41 del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019).

[107] Artículo derogado a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019.

[108] Artículo 37 del Código Disciplinario Único.

[109] Sentencias C-1016 de 2012 y C-780 de 2001.

[110] En esta decisión, la Sala Plena declaró la exequibilidad del artículo 43.1 de la Ley 200 de 1995, la cual establecía una prohibición de ejercer cargos públicos para quienes hubieran sido condenados por la comisión de delitos castigados con penas privativas de la libertad.

[111] En esta providencia, la Corte consideró que resultaba conforme a la Constitución la inhabilidad para ser concejal prevista en el artículo 43.1 de la Ley 136 de 1994. Aquella quien hubiera sido condenado a pena privativa de la libertad por una sentencia judicial.

[112] Sentencias C-209 de 2000 y C-111 de 1998.

[113] Sentencia C-101 de 2018.

[114] Ibid.

[115] "Artículo 36. Incorporación de inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses. Se entienden incorporadas a este código las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses señalados en la constitución y en la ley".

[116] Artículo 38 del Código Disciplinario Único. El resaltado es de la Sala.

[117] Los actores consideraban que la norma sancionaba "al disciplinado, no por lo que hace, sino por lo que es, pues establece como criterio sancionatorio los antecedentes disciplinarios del sujeto y no su comportamiento". Sentencia C-544 de 2005.

[118] Sentencia C-544 de 2005.

[119] Ibid.

[120] El presente capítulo constituye una reiteración de las Sentencias SU-417, SU-382 y SU-381 de 2024, y C-030 de 2023.

[121] La Corte ha destacado que este diseño se fundamenta en los artículos 2, 6, 24, 118, 209, 277 y 278 de la Constitución (Sentencia C-030 de 2023).

[123] Sentencias C-030 de 2023 y C-176 de 2017.

[124] En la Sentencia C-225 de 1995 se estableció que "el único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario es que éstos forman con el resto del texto constitucional un 'bloque de constitucionalidad', cuyo respeto se impone a la ley".

[125] Sentencia SU-381 de 2024.

[126] La Corte ha desarrollado un criterio funcional, para la definición de la incorporación de normas al bloque de constitucionalidad a partir de lo dispuesto en los incisos 1 y 2 del artículo 93 superior. De acuerdo con el inciso primero, al bloque de constitucionalidad en

sentido estricto se permite la incorporación de principios o derechos no previstos en la Constitución, existiendo la posibilidad de que en algunos eventos[126] sean las normas pertenecientes a dicho bloque las que, conjuntamente con la fuente interna de remisión, permitan realizar juicios de sujeción al ordenamiento superior. Y, conforme al inciso segundo, que prevé una cláusula interpretativa, la delimitación del contenido y del alcance de las cláusulas constitucionales debe realizarse teniendo en cuenta los tratados internacionales sobre derechos humanos. Asimismo, existen otras cláusulas constitucionales que cumplen una función similar, como el artículo 53 respecto de los convenios internacionales de trabajo debidamente ratificados; el artículo 214.2 en cuanto a las reglas del Derecho Internacional Humanitario; el artículo 151 sobre leyes orgánicas, y el artículo 152 respecto a las leyes estatutarias (Sentencia SU-381 de 2024).

[127] Sentencia SU-381 de 2024.

[128] S.P.V. Natalia Ángel Cabo, Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger. S.P.V. Jorge Enrique Ibáñez Najar. A.V. Alejandro Linares Cantillo.

[129] Sentencia C-030 de 2023.

[130] Ibid.

[131] El presente capítulo constituye una reiteración de las Sentencias SU-417, SU-382 y SU-381 de 2024, y C-030 de 2023.

[132] La norma convencional señala: 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.

[133] Sentencias SU-417, SU-382 y SU-381 de 2024.

[134] La inhabilidad estaría dirigida a quien “haya dado lugar, como servidor público con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial”.

[135] En la Sentencia SU-381 de 2024, la Corte resaltó que en varias de las providencias de esta etapa se discutió la comprensión de la Corte IDH respecto del artículo 23.2 de la CADH, efectuada en la sentencia del caso López Mendoza vs. Venezuela.

[136] Con todo, la Corte aclaró que esta competencia es aplicable para servidores electos popularmente a excepción de quienes cuentan con fuero constitucional.

[137] Al respecto, la providencia indicó que “la restricción o limitación temporal del derecho a ser elegido de un servidor de elección popular, en ejercicio de sus funciones, tiene reserva judicial y solo puede ser impuesta de manera definitiva por un juez de la República de cualquier especialidad, con las excepciones constitucionales expuestas previamente”.

[138] En la Sentencia C-030 de 2023, la Corte puntualizó que: “[t]teniendo en cuenta lo anterior, la aplicación e interpretación de la CADH debe llevarse a cabo en el marco del control de constitucionalidad mediante la figura del bloque de constitucionalidad. En esa medida, el control de convencionalidad en Colombia, entendido como incorporación del derecho internacional al derecho interno, no puede realizarse en forma autónoma, por fuera del control de constitucionalidad, porque dicha incorporación se realiza a través del bloque de constitucionalidad, toda vez que el bloque en sentido estricto incorpora normas de DIDH (i.e. CADH) al parámetro de constitucionalidad, lo cual implica que la Corte debe tener en consideración dichas normas para efectuar el control de constitucionalidad de las leyes”.

[139] La Sala Plena consideró que la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado desconoció las facultades otorgadas a la PGN por los artículos 277 y 278 de la Constitución.

[140] Por apartarse de las decisiones de control abstracto y concreto de constitucionalidad que dieron cuenta de que la sentencia del caso López Mendoza vs. Venezuela no tenía el efecto de desacreditar constitucionalmente la competencia de la PGN para disciplinar

servidores de elección popular.

[141] Por desconocer el sentido y alcance del artículo 44.1 de la Ley 734 de 2002, el cual había sido establecido por la Sentencia C-028 de 2006.

[142] La Sala Plena estimó que este defecto se configuraba porque la autoridad judicial accionada realizó una lectura sobre la vinculatoriedad de las decisiones de la Corte IDH al margen del bloque de constitucionalidad, con lo cual afectó la supremacía constitucional al no haber armonizado el derecho nacional con el derecho internacional de los derechos humanos. Así, materialmente, desconoció la institucionalidad prevista en la Constitución que le reconoce a la PGN la competencia disciplinaria sobre los servidores públicos, incluidos los de elección popular.

[143] La Corte indicó que la autoridad accionada (i) efectuó un "control de convencionalidad" directo que la llevó a desconocer la jurisprudencia constitucional acerca de la armonización de las normas convencionales como parte del bloque de constitucionalidad; y (ii) usó las reglas de la sentencia de la Corte IDH para anular actos administrativos que fueron proferidos antes de que dicha decisión fuera adoptada.

[144] La providencia indicó que se incurrió en este defecto porque el fallo atacado, como consecuencia de su decisión de declarar, de oficio, la falta de competencia de la PGN no encontró necesario estudiar los cargos de nulidad formulados por el demandante. Por lo tanto, omitió resolver los motivos de nulidad que eran el objeto tanto de la demanda como de la apelación.

[145] La Sala Plena estimó que se configuró este defecto al haber desconocido la autoridad accionada las normas superiores que orientan la integración de las disposiciones constitucionales que se incorporan vía el bloque de constitucionalidad, lo cual a su vez había repercutido en el desconocimiento de las normas que atribuyen a la PGN la competencia para imponer las sanciones disciplinarias.

[146] Por el desconocimiento de las decisiones de la Corte que, en control abstracto y concreto, avalaron la competencia de la PGN para imponer las sanciones disciplinarias adoptadas.

[147] Por interpretar las normas legales al margen del precedente con efectos erga omnes.

[148] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Radicado n.º 11001032500020110031600 (1210-11), M.P. William Hernández Gómez.

[149] Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Radicación n.º 11001032500020140036000 (1131-2014). M.P. César Palomino Cortés.

[150] En particular, señaló que la PGN conservaba la facultad para destituir e inhabilitar a servidores públicos de elección popular en los términos de dicha providencia, mientras se adoptaban los ajustes internos.

[151] Sentencia SU-381 de 2024.

[152] Incluso, en la Sentencia del 11 de octubre de 2023, el pleno de la Sección Segunda declaró la nulidad de los actos administrativos que impusieron la sanción de destitución e inhabilidad al exalcalde de Miraflores (Boyacá). La providencia acudió al control de convencionalidad para sustentar la falta de competencia de la PGN en relación con esa clase de medidas sancionatorias (Consejo de Estado. Sección Segunda. Radicación No. 15001-23-33-000-2014-00564-01. Sentencia del 11 de octubre de 2023. M.P. César Palomino Cortés).

[153] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Novena Especial de Decisión, Auto del 19 de mayo de 2023, expediente 11001-03-15-000-2023-00871-00, M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

[154] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Sexta Especial de Decisión, Auto del 23 de febrero de 2023, expediente 11001-03-15-000-2022-02207-00, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas; Sala Veinticinco Especial de Decisión, Auto del 21 de febrero de 2023, expediente 11001-03-15-000-2022-06702-00, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico; Sala Trece Especial de Decisión, Auto del 19 de mayo de 2023, expediente 11001-03-15-000-2023-00388-00, M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

[156] “Primera regla: El recurso de revisión solo procede contra las decisiones de segunda instancia o de doble conformidad emitidas por la Procuraduría General de la Nación que

impongan sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, siempre y cuando el disciplinado esté en ejercicio de un cargo de elección popular al momento de la imposición de la sanción. Igualmente, procede contra estas mismas decisiones, respecto de las faltas cometidas durante el mandato popular y la sanción disciplinaria se imponga con posterioridad, en tanto dicha sanción comporte inhabilidad para ocupar cargos o ejercer funciones públicas. || Segunda regla: La ejecución de la sanción quedará suspendida hasta que termine el trámite de revisión, esto es, hasta la ejecutoria de la sentencia mediante la cual se resuelve definitivamente el recurso de revisión. || Tercera regla: El servidor público de elección popular, dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la decisión sancionatoria por parte de la Procuraduría General de la Nación, tendrá derecho a formular cargos, presentar argumentos a su favor, solicitar pruebas y permitir la contradicción de las practicadas en el procedimiento administrativo. En tal caso, puede intervenir directamente o través de apoderado para el ejercicio de sus derechos, sin mayores exigencias formales distintas a la legitimidad, oportunidad y sustentación de los motivos de inconformidad. || Cuarta regla: El trámite judicial del recurso de revisión inicia con el auto que avoca conocimiento, el cual debe notificarse a la Procuraduría General de la Nación y al disciplinado. El órgano de disciplina, dentro de los cinco (5) días siguientes, podrá oponerse a los cargos presentados por el servidor público de elección popular, en su escrito de intervención, en los términos del artículo 59 de la Ley 2094 de 2021. || Quinta regla: En el evento de que se profiera una sentencia confirmatoria de la sanción disciplinaria impuesta por la procuraduría, procederá el recurso de doble conformidad y su trámite será el previsto en el artículo 247 del CPACA. || Sexta regla: El recurso de doble conformidad contra las sentencias de revisión emitidas por las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado, se resolverá por la Sala Especial de Decisión que siga en orden numérico. || Séptima regla: El juez contencioso administrativo ejercerá un examen integral sobre la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de la actuación administrativa de la procuraduría y de sus decisiones sancionatorias de destitución, suspensión e inhabilidad de servidores públicos de elección popular”.

[157] Sentencia SU-134 de 2022.

[158] La Sala presentará algunas condiciones generales de procedibilidad mediante la Tabla 7.

[159] En el escrito de tutela el abogado Jorge Humberto Serna Botero adujo las funciones atribuidas por el artículo 14, numeral 2º, del Decreto Ley 262 de 2000, así como la Resolución Nº 274 de 2001, que contiene las funciones delegadas.

[160] Mediante auto de 11 de marzo de 2024.

[161] Sentencias SU-417, 382 y 381 de 2024.

[162] Sentencias C-028 de 2006, C-101 de 2018, C-086 de 2019, C-111 de 2019, C-146 de 2021 y C-030 de 2023, entre otras.

[163] Sentencias SU-355 de 2015 y SU-712 de 2013.

[164] Sentencia SU-382 de 2024.

[165] Sentencia SU-417 de 2024.

[166] Archivo digital: "016Soporte notificación Sentencia de fecha 1". Notificación No. 53575.

[167] La señora Cielo González Villa solicitó la aclaración y la adición de la Sentencia del 11 de agosto de 2023, la cual fue resuelta mediante auto del 15 de febrero de 2024. Constancia de ejecutoria suscrita el 4 de abril de 2024. Archivo digital: "035OFICIOCOMUNICA_CONSTANCIADEEJECUTOR.pdf".

[168] Artículos 257 y 258 del CPACA.

[169] "Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión: || 1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. || 2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados. || 3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición. || 4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia. || 5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y

contra la que no procede recurso de apelación. || 6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar. || 7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida. || 8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada".

[170] Sentencias SU-081 de 2024, SU-295 de 2023, SU-215 de 2022 y SU-074 de 2022.

[171] Sentencia C-544 de 2005.

[172] Se trata de la falta gravísima consistente en "participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley".

[173] Fallo disciplinario del 6 de diciembre de 2012.

[174] Numeral cuarto del fallo disciplinario del 6 de diciembre de 2012, proferido por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación.

[175] Artículo 1 del Decreto 011 de 2013.

[176] Sentencia del 11 de agosto de 2023, fundamento jurídico 38.

[177] Sentencias C-293 de 2024, C-053 de 2021 y C-101 de 2018.

[178] Específicamente, del Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI), creado en el artículo 1 de la Resolución 143 del 27 de mayo de 2002.

[179] Artículos 18A del Decreto Ley 262 de 2000 y 238 de la Ley 1952 de 2019.

[180] Sentencia del 11 de agosto de 2023, fundamento jurídico 37.

[181] Sentencia del 11 de agosto de 2023, fundamento jurídico 40.

[182] Ibid., folio 42.

[183] Ibid.

[184] Sentencia SU-381 de 2024.

[185] Ibid.

[186] Sentencia SU-304 de 2024.

[187] Ibid.

[188] Aludió a los casos López Mendoza vs. Venezuela y Petro Urrego vs. Colombia.

[189] Sentencia del 11 de agosto de 2023, fundamento jurídico 40. El resaltado es de la Sala.

[190] Sentencia C-030 de 2023.

[191] La parte resolutiva de la sentencia del 11 de agosto de 2023 estableció, en lo pertinente, lo siguiente:

"Primero: Confirmar en forma parcial la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila el 3 de diciembre de 2018, por medio de la cual dispuso conceder parte de las pretensiones de la demanda. || Segundo: Modificar el numeral 1 de la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila el 3 de diciembre de 2018, el cual quedará así: "Declarar la nulidad parcial del acto administrativo disciplinario del 6 de diciembre de 2012, proferido por la Sala Disciplinaria de la PGN, pero sólo en cuanto que, en segunda instancia, dispuso imponer a la demandante la inhabilidad sobreviniente de 3 años, regulada en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002, como consecuencia de haber acumulado 3 sanciones en los últimos 5 años. Conservar la presunción de legalidad de las demás decisiones sancionatorias adoptadas en los actos administrativos demandados".

[192] Por lo tanto, la Sala aclara que se mantienen los ordinales referentes a la revocatoria

de las medidas restaurativas no pecuniarias en favor de la demandante (tercero), la revocatoria de la condena en costas a la demandada (cuarto) y la decisión de no condenar en costas (quinto).

This version of Total Doc Converter is unregistered.