

República de Colombia



Corte Constitucional

COMUNICADO 41

11 de septiembre 2024

Sentencia SU-382/24

M.P. Natalia Ángel Cabo

Expediente: T-10.110.805

Corte Constitucional ratificó que la Procuraduría General de la Nación era competente para sancionar con destitución, inhabilidad y suspensión a servidores públicos de elección popular antes de la sentencia proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*.

1. Antecedentes

La Sala Plena revisó un proceso de tutela promovido por la Procuraduría General de la Nación (PGN) contra una sentencia de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado proferida el 27 de julio de 2023. En dicha providencia, el Consejo de Estado declaró la nulidad de las actuaciones disciplinarias del 24 de febrero de 2015 y el 29 de septiembre de 2016, en las que la PGN sancionó con destitución e inhabilidad a Juan Carlos Abadía Campo, exgobernador del Valle del Cauca. La subsección accionada consideró que la PGN, en tanto autoridad administrativa, carecía de competencia para restringir los derechos políticos de los servidores de elección popular. El Consejo de Estado alcanzó esta conclusión a partir de lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y la sentencia proferida el 8 de julio de 2020 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*.

La PGN sostuvo que el Consejo de Estado vulneró su derecho fundamental al debido proceso porque incurrió en tres defectos al proferir la sentencia cuestionada. Primero, la actora alegó la violación directa de la Constitución porque la providencia cuestionada desconoció las normas de la Carta que reconocen a la PGN la competencia para sancionar con destitución, suspensión e inhabilidad a los servidores públicos de elección popular. Segundo, la accionante planteó el desconocimiento del precedente porque la sentencia desatendió (i) la jurisprudencia de la Corte Constitucional que precisó que las normas de la CADH no son supraconstitucionales, (ii) las sentencias que avalaron la competencia de la PGN para disciplinar a servidores públicos de elección popular, y (iii) la Sentencia C-030 de 2023, que armonizó el ordenamiento jurídico colombiano a lo dispuesto en la sentencia *Petro Urrego vs. Colombia*. Tercero, la PGN invocó el defecto sustantivo porque la Subsección desconoció las competencias constitucionales de la PGN, no se pronunció sobre los cargos de nulidad formulados por el exgobernador contra los actos que lo sancionaron y aplicó en forma retroactiva la sentencia proferida en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*.

2. Síntesis de los fundamentos

Después de encontrar demostrados los requisitos de procedencia de la acción de tutela, la Corte precisó que, de los reparos presentados por la PGN como defecto sustantivo, dos reiteraban lo

indicado en los cargos por violación directa de la Constitución y desconocimiento del precedente. En cuanto al reproche por no estudiar los cargos de nulidad formulados por el exgobernador Abadía Campo, la Corte lo estudió como un defecto por ausencia de motivación de la sentencia del Consejo de Estado.

La Sala Plena formuló los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿vulneró el juez contencioso administrativo el derecho al debido proceso de la autoridad disciplinaria al desconocer las normas y precedentes constitucionales que validan su competencia para destituir o inhabilitar a servidores públicos de elección popular, con fundamento en un precedente interamericano posterior a las sanciones que dicha autoridad impuso? (ii) ¿Vulneró el juez contencioso administrativo el derecho al debido proceso de la autoridad disciplinaria al invalidarle una sanción por falta de competencia, pero sin pronunciarse respecto de los cargos de nulidad formulados por el demandante?

La Corte estudió primero el defecto por desconocimiento del precedente, para lo cual evaluó tres asuntos. En primer lugar, la Sala Plena recordó que, en múltiples sentencias de constitucionalidad y de tutela, la Corte Constitucional avaló las facultades de la PGN para sancionar con destitución, inhabilidad y suspensión a servidores públicos de elección popular. Esta línea jurisprudencial cambió luego de la adopción de la sentencia en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, en la que la Corte IDH consideró que la destitución e inhabilidad de un funcionario de elección popular no podía ser ordenada por una autoridad administrativa. Esto llevó a que la Corte, en Sentencia C-030 de 2023, modificara su jurisprudencia en el sentido de que las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad contra servidores de elección popular en ejercicio del cargo deben ser impuestas por un juez, no por una autoridad administrativa.

En segundo lugar, la Corte reiteró el precedente constitucional acerca del valor de las normas de la CADH y de la jurisprudencia de la Corte IDH en el ordenamiento jurídico colombiano. La Sala Plena recordó que la CADH hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, lo que significa que se incorpora a la Constitución al mismo nivel que el resto de normas constitucionales. En consecuencia, no existe una relación de jerarquía entre las normas convencionales y constitucionales: ante sus divergencias, el juez debe adelantar un proceso de interpretación sistemática y armónica. Asimismo, la Corte reiteró que las sentencias de la Corte IDH no hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, pero son un criterio de interpretación relevante para establecer el alcance las normas de la CADH y de la Constitución. En consecuencia, la jurisprudencia de la Corte IDH no puede ser trasplantada automáticamente al ordenamiento interno: es un proceso que implica adecuar las normas domésticas y su interpretación constitucional.

En tercer lugar, la Corte estudió cómo se debe aplicar el precedente judicial en el tiempo. La Sala Plena encontró que no hay una regla única sobre este tema. Tanto la Corte como el Consejo de Estado distinguen entre los efectos retrospectivos, prospectivos y retroactivos del precedente, pero la Corte insistió en que su aplicación no puede ser general y automática: deben considerarse las circunstancias del caso concreto. La Sala Plena estimó que un factor relevante en este caso era que la sentencia contra la que se dirigió la tutela declaró la nulidad de un acto administrativo. De acuerdo con la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, para evaluar la legalidad de los actos administrativos deben considerarse las circunstancias fácticas y jurídicas vigentes al momento en que se profirieron.

A partir de los elementos referidos, la Corte consideró que en el caso concreto se configuró el defecto por desconocimiento del precedente. Por una parte, la subsección accionada 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. En efecto, el Consejo de Estado aplicó las reglas de la sentencia adoptada en el caso *Petro Urrego vs. Colombia* en forma directa, sin tener en cuenta que el proceso de adecuación del ordenamiento jurídico

colombiano no era automático. Por otra parte, la subsección usó las reglas de la sentencia de la Corte IDH para anular actos administrativos que fueron proferidos antes de que dicha decisión fuera adoptada. Por lo tanto, incurrió en una aplicación irreflexiva del precedente y desconoció los principios de seguridad jurídica, igualdad, confianza legítima y coherencia del orden jurídico.

En relación con el defecto por violación directa de la Constitución, la Corte encontró que el Consejo de Estado desconoció las facultades otorgadas a la PGN por los artículos 277 y 278 de la Constitución Política. En la providencia cuestionada, aplicó directamente las consideraciones de la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia* sin tener en cuenta las normas constitucionales y su interpretación por esta Corte. En efecto, la sentencia objeto de la tutela desconoció que, para el momento en que se proferieron los actos administrativos que sancionaron al exgobernador Abadía Campo, las facultades de destituir e inhabilitar a servidores públicos de elección popular estaban claramente en cabeza de la PGN y habían sido reconocidas por la jurisprudencia constitucional en sentencias C-028 de 2006, SU-712 de 2013, C-500 de 2014, SU-355 de 2015, entre otras.

Adicionalmente, la Corte encontró que la sentencia del Consejo de Estado incurrió en **ausencia de motivación** como consecuencia de su decisión de declarar, de oficio, la falta de competencia de la PGN. En efecto, la subsección accionada no encontró necesario estudiar los cargos de nulidad formulados por el demandante porque la falta de competencia fue suficiente para declarar la nulidad de los actos administrativos demandados. Sin embargo, la falta de competencia fue declarada en desconocimiento del precedente y de la Constitución. Como consecuencia de la configuración de los defectos mencionados, la Corte amparó el derecho al debido proceso de la PGN, dejó sin efectos la sentencia proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado y ordenó proferir una sentencia de reemplazo en la que se resuelva de fondo la demanda formulada por el exgobernador Abadía Campo. En dicha sentencia se deberá tener en cuenta que la PGN tenía competencia para sancionar con destitución e inhabilitación a los servidores públicos de elección popular para la fecha en que fueron proferidos los actos administrativos demandados.

La Corte también consideró pertinente reafirmar que es necesario que las autoridades judiciales que tramitan procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en los que se cuestionan actos administrativos sancionatorios de la PGN adopten medidas para resolver de manera rápida esos procesos, especialmente en casos en los que se discutan sanciones de destitución, suspensión e inhabilitación. Por otra parte, la Corte reiteró que las decisiones adoptadas en la sentencia C- 030 de 2023 para armonizar las normas de la Ley 2094 de 2021 con las disposiciones de la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional y son obligatorias para todas las autoridades públicas.

Finalmente, la Corte reiteró el exhorto que la Sentencia C-030 de 2023 hizo al Congreso de la República, a fin de que adoptara un estatuto de servidores públicos de elección popular que incluya un régimen disciplinario especial, ajustado a los estándares nacionales e internacionales en materia de garantía de derechos políticos y electorales.

3. Decisión

Primero. REVOCAR la sentencia del 15 de febrero de 2024 proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que confirmó el fallo del 10 de noviembre de 2023 proferido por la Sección Primera de la misma Corporación. En su lugar, **TUTELAR** el derecho fundamental al debido proceso de la Procuraduría General de la Nación.

Segundo. DEJAR SIN EFECTOS la sentencia de segunda instancia proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado en el proceso de nulidad y restablecimiento identificado con el número de radicación 76001-23-33-000-2017-00351-01 (5471-2019).

Tercero. ORDENAR a la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado que, dentro de dos meses siguientes a la notificación de esta sentencia, deberá resolver de fondo la demanda formulada, teniendo en cuenta que la Procuraduría General de la Nación tenía competencia para sancionar con destitución e inhabilidad a los servidores públicos de elección popular para la fecha en que fueron proferidos los actos administrativos demandados dentro del proceso de nulidad restablecimiento del derecho número 76001-23-33-000-2017-00351-01 (5471-2019).

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

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

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

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

4. Salvamento y aclaraciones de voto

El magistrado **Vladimir Fernández Andrade** salvó el voto. Las magistradas **Natalia Ángel Cabo**, **Diana Fajardo Rivera** y **Cristina Pardo Schlesinger**, y los magistrados **Jorge Enrique Ibáñez Najjar**, **Antonio José Lizarazo Ocampo** y **José Fernando Reyes Cuartas** aclararon su voto.

El texto del mencionado salvamento de voto y de algunas aclaraciones fue incluido en el extracto anterior, correspondiente a la Sentencia SU-381 de 2024.