

REPÚBLICA DE COLOMBIA**CORTE CONSTITUCIONAL****Sala Plena****SENTENCIA SU-426 DE 2025**

Referencia: Expediente T-10.609.927

Asunto: Acción de tutela interpuesta por la Procuraduría General de la Nación en contra de la Sección Segunda del Consejo de Estado

Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Bogotá, D. C., dieciséis (15) de octubre de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Plena, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, y 33 y siguientes del Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de las sentencias proferidas por las Subsecciones C y B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en primera y segunda instancia, respectivamente, de la acción de tutela interpuesta por la Procuraduría General de la Nación contra la Sección Segunda de la misma Corporación.

Síntesis de la decisión

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sede de revisión de tutela, examinó la acción interpuesta por la Procuraduría General de la Nación contra la sentencia proferida el 11 de octubre de 2023 por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante la cual se anuló una sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad impuesta en 2012 al señor Carlos Humberto Alfonso, exalcalde de Miraflores (Boyacá), con fundamento en un ejercicio de control de convencionalidad relativo al artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Corte precisó que la sanción disciplinaria fue impuesta y confirmada por autoridades de la Procuraduría General de la Nación conforme al régimen previsto en la Ley 734 de 2002, y que el Tribunal Administrativo de Boyacá, en sentencia de 2018, negó las pretensiones de nulidad formuladas por el sancionado. Posteriormente, el Consejo de Estado revocó dicha decisión y anuló los actos disciplinarios, al considerar que la Procuraduría carecía de competencia para

imponer sanciones que restringieran derechos políticos de servidores elegidos por voto popular, con apoyo en la jurisprudencia interamericana, en particular el caso *Petro Urrego vs. Colombia*.

En el trámite de tutela, las instancias del Consejo de Estado declararon improcedente la acción por falta de relevancia constitucional, al estimar que la Procuraduría no acreditó una afectación concreta de su derecho fundamental al debido proceso. En sede de revisión, la Sala Plena asumió el conocimiento del asunto y verificó la existencia de múltiples procesos judiciales análogos, relacionados con sanciones disciplinarias impuestas a funcionarios de elección popular antes de la Sentencia C-030 de 2023.

Al analizar la procedencia de la acción, la Corte concluyó que se cumplían los requisitos generales exigidos para la tutela contra providencias judiciales, incluidos los presupuestos de legitimación, inmediatez, subsidiariedad e identificación razonable de los hechos y derechos presuntamente vulnerados. En particular, consideró acreditada la relevancia constitucional del asunto, al involucrar la articulación entre la Constitución, el bloque de constitucionalidad y el alcance de las competencias disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación, en un contexto reiterado de control de convencionalidad ejercido por el Consejo de Estado.

En cuanto al fondo, la Sala Plena examinó los cargos de violación directa de la Constitución, desconocimiento del precedente y defecto sustantivo. Para ello, realizó un desarrollo sistemático de su jurisprudencia sobre la competencia constitucional de la Procuraduría para ejercer vigilancia superior y potestad disciplinaria respecto de servidores públicos, incluidos los de elección popular, con énfasis en las sentencias C-028 de 2006, SU-712 de 2013, C-500 de 2014, SU-355 de 2015, C-086 de 2019, C-146 de 2021 y C-030 de 2023.

La Corte reiteró que, para la época en que se impusieron las sanciones disciplinarias objeto de controversia, la jurisprudencia constitucional vigente reconocía la competencia de la Procuraduría para imponer sanciones de destitución e inhabilidad a funcionarios de elección popular, y que tales disposiciones habían sido declaradas exigibles con efectos *erga omnes*. Señaló que el fallo del Consejo de Estado desconoció dicho precedente y aplicó de manera retroactiva estándares derivados del caso *Petro Urrego vs. Colombia*, sin atender los límites temporales ni la armonización constitucional efectuada posteriormente por esta Corporación en la Sentencia C-030 de 2023.

Asimismo, la Sala enfatizó que la Convención Americana sobre Derechos Humanos integra el bloque de constitucionalidad, pero no ostenta jerarquía supraconstitucional, y que el control de convencionalidad debe ejercerse de manera armónica con la Constitución Política y con el precedente constitucional vinculante. En ese sentido, concluyó que la providencia cuestionada incurrió en una violación directa de la Constitución y en el desconocimiento del precedente constitucional, al inaplicar normas y reglas jurisprudenciales vigentes al momento de los hechos disciplinarios.

Con fundamento en lo anterior, la Sala Plena revocó las sentencias proferidas en primera y segunda instancia por las Subsecciones C y B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante las cuales se había declarado improcedente la acción de tutela promovida *sub judice*, y tuteló el derecho fundamental al debido proceso de dicha entidad. En consecuencia, dejó sin efectos la sentencia del 11 de octubre de 2023 dictada por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho identificado con el radicado 15001-23-33-000-2014-00564-01.

Así mismo, la Corte ordenó a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que profiera una nueva sentencia de fondo dentro del citado proceso, con estricta sujeción al precedente constitucional vigente y, en particular, teniendo en cuenta que, para la época en que se impusieron las sanciones disciplinarias demandadas, la Procuraduría General de la Nación sí tenía competencia constitucional y legal para sancionar con destitución e inhabilidad a servidores públicos de elección popular.

Adicionalmente, la Sala Plena instó a las autoridades judiciales que conocen de procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en los que se controviertan sanciones disciplinarias de destitución, suspensión o inhabilidad impuestas por la Procuraduría General de la Nación, a adoptar medidas orientadas a garantizar el acceso oportuno a la administración de justicia y a observar el precedente constitucional aplicable. De igual manera, instó a las autoridades competentes para conocer del recurso extraordinario de revisión previsto en la Ley 2094 de 2021 a dar pleno cumplimiento a lo decidido en la Sentencia C-030 de 2023, en atención a su carácter de cosa juzgada constitucional y a sus efectos *erga omnes*.

Finalmente, la Corte reiteró el exhorto dirigido al Congreso de la República, formulado en la Sentencia C-030 de 2023, para que adopte, con carácter prioritario, un estatuto de los servidores públicos de elección popular que incluya un régimen disciplinario especial, y ordenó librar las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

I. ANTECEDENTES

El escrito de tutela

1. La PGN promovió acción de tutela contra la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, con el propósito de dejar sin efectos la sentencia de segunda instancia del 11 de octubre de 2023, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho identificado con el número 15001-23-33-000-2014-00564-01.¹ No obstante, desde este punto, la Sala advierte que, en virtud del numeral 2 del párrafo 1 del artículo 15 del Reglamento Interno del Consejo de Estado, la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado fue la autoridad

¹ Expediente digital, archivo “2ED2ACCIONDETUTELAPDF(.pdf) NroActua 2-Demanda-1”.

jurisdiccional que profirió la sentencia del 11 de octubre de 2023, en razón a la importancia del estudio del control de convencionalidad que se efectuó.

2. Según expuso la entidad accionante, la Procuraduría Provincial de Tunja sancionó al señor Carlos Humberto Alfonso, mediante fallo del 18 de septiembre de 2012, con destitución e inhabilidad para ejercer funciones públicas por diez años y tres meses, al hallarlo responsable de faltas disciplinarias cometidas durante su gestión como alcalde de Miraflores (Boyacá) en el periodo 2004-2007. Dicha decisión fue apelada y confirmada por la Procuraduría Regional de Boyacá el 30 de noviembre de 2012.

3. Posteriormente, en 2014, el señor Alfonso demandó ese acto, argumentando la prescripción de la acción disciplinaria y la existencia de irregularidades procesales. El Tribunal Administrativo de Boyacá conoció el asunto en primera instancia y, mediante sentencia del 11 de julio de 2018, negó las pretensiones, al considerar que la sanción fue impuesta oportunamente conforme al cómputo prescriptivo fijado por la jurisprudencia aplicable.²

4. El sancionado interpuso recurso de apelación contra dicha decisión, insistiendo en la prescripción y en los defectos procesales del trámite disciplinario.³ La alzada fue asignada a la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, pero, al estimar de especial relevancia el estudio del control de convencionalidad, la competencia para resolverla fue asumida por la Sala Plena de esa Sección.

5. En sentencia del 11 de octubre de 2023, la Sala Plena de la Sección Segunda revocó la decisión del Tribunal y anuló los actos administrativos del 18 de septiembre y 30 de noviembre de 2012, proferidos por las Procuradurías Provincial de Tunja y Regional de Boyacá.⁴ Consideró que debía efectuarse un control de convencionalidad relativo a la competencia de la PGN para imponer sanciones de destitución e inhabilidad a servidores elegidos por voto popular

6. En sustento de su decisión, el Consejo de Estado citó el caso *Petro Urrego vs. Colombia* (Corte IDH, 8 de julio de 2020), en el que se interpretó el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que restringe la potestad de las autoridades administrativas para imponer sanciones que limiten derechos políticos, atribuyéndola de manera exclusiva a los jueces.

7. Agregó que, aunque la Ley 2094 de 2021 buscó adecuar la competencia disciplinaria de la PGN al sistema interamericano, según la Corte Constitucional en la Sentencia C-030 de 2023, ese órgano continúa siendo una autoridad administrativa, razón por la cual sus actos sancionatorios conservan dicha

² Expediente digital, archivo “6EDSENTENCIACERAD15001233300020140056401PDF(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2-”.

³ Ibid.

⁴ Expediente digital, archivo “6EDSENTENCIACERAD15001233300020140056401PDF(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2-”.

naturaleza.⁵ Además, estimó que el procedimiento disciplinario vigente en 2012 (Ley 734 de 2002) vulneraba las garantías previstas en el artículo 8 de la CADH, por concentrar en la PGN las funciones de investigación, acusación y sanción, en detrimento de la imparcialidad y del derecho de defensa.⁶

8. Frente a ello, la PGN alegó en su tutela que la sentencia del Consejo de Estado desconoció su derecho al debido proceso, por cuanto (i) desatendió la Constitución y el precedente constitucional sobre la competencia del órgano de control para sancionar a funcionarios de elección popular, y (ii) excedió el carácter rogado del contencioso administrativo al declarar la nulidad de los actos por cargos no propuestos por el demandante.⁷

9. La entidad sostuvo que la acción de tutela cumplía los requisitos de procedencia, pues el caso tiene relevancia constitucional, se agotaron los medios ordinarios de defensa, la solicitud se presentó en un término razonable y la providencia impugnada no se profirió en sede de tutela. En cuanto a los defectos específicos, denunció violación directa de la Constitución, desconocimiento del precedente y defecto sustantivo.

10. Argumentó que el Consejo de Estado desconoció la competencia constitucional de la PGN, aplicó de manera retroactiva el precedente del caso *Petro Urrego vs. Colombia* y otorgó a la Sentencia C-030 de 2023 efectos que no posee. Sostuvo que el tribunal impuso una supuesta supremacía convencional sobre la Constitución, contrariando el entendimiento armónico del bloque de constitucionalidad y el precedente de la Corte Constitucional -en particular, las Sentencias C-028 de 2006, SU-712 de 2013, C-106 de 2018, C-086 de 2019 y C-030 de 2023-, que han reafirmado la competencia de la PGN frente a servidores elegidos popularmente. Además, señaló que la decisión desconoció la transición dispuesta por la Corte para armonizar el artículo 23.2 de la CADH con el artículo 277.6 de la Carta Política y que incluso contrariaba la jurisprudencia de la Sección Segunda, la cual había anunciado la unificación de criterio sobre el tema en un proceso distinto, pendiente de fallo. Por último, sostuvo que la sentencia incurrió en un defecto sustantivo al inaplicar la normativa vigente al momento de la sanción y al desconocer los límites temporales de los efectos del control de convencionalidad.

Trámite procesal

11. La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado conoció en primera instancia la acción de tutela. Mediante Auto del 16 de febrero de 2024,⁸ admitió su trámite y, en esa misma providencia, reconoció como autoridad accionada a la Subsección B de la Sección Segunda de la misma corporación. Asimismo, dispuso la vinculación del señor Carlos Humberto Alfonso, del Tribunal

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

⁷ Expediente digital, archivo “2ED2ACCIONDETUTELAPDF(.pdf) NroActua 2-Demanda-1”.

⁸ Expediente digital, archivo:

“10AUTOQUEADMITEAUTOQUEADMITEYNEGAMEDIDAPROVISIONAL20240087600PDF(.pdf) NroActua 6(.pdf) NroActua 6-Auto admisorio, inadmisorio o de rechazo”.

Administrativo de Boyacá y de la Subsección A de la Sección Segunda, por haber integrado la Sala que profirió la decisión judicial cuestionada.

12. Respuestas de los vinculados. El Tribunal Administrativo de Boyacá⁹ intervino en el trámite y se limitó a exponer los antecedentes y las decisiones adoptadas en las instancias del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Carlos Humberto Alfonso. Los demás vinculados no presentaron respuesta dentro del término otorgado para el efecto.

Sentencia de primera instancia

13. La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado profirió sentencia el 14 de junio de 2024,¹⁰ mediante la cual declaró improcedente la acción de tutela por no satisfacer el requisito de relevancia constitucional. Señaló que, tratándose de una providencia emitida por una Alta Corte, el examen debía sujetarse a un estándar especialmente riguroso, que la PGN no logró satisfacer, pues no acreditó una afectación concreta de sus derechos fundamentales. Explicó que los argumentos de la entidad se limitaron a discrepar de la interpretación jurídica y del alcance otorgado a las normas aplicables, sin demostrar una vulneración directa de la Constitución.

14. Además, recordó que la decisión cuestionada se sustentó en dos razones principales: de un lado, la vulneración del principio de jurisdiccionalidad, al haber sido impuestas las sanciones disciplinarias por una autoridad administrativa y no judicial, en contravía del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y de otro, la afectación del principio de imparcialidad, debido a que la Procuraduría Provincial de Tunja concentró las funciones de investigación, acusación y sanción, contrariando las garantías del artículo 8 del mismo instrumento internacional. A partir de ello, concluyó que, aunque la PGN discutió la interpretación del Consejo de Estado sobre su competencia para sancionar a funcionarios de elección popular, la nulidad de los actos disciplinarios también se fundó en la falta de imparcialidad del procedimiento, argumento autónomo que permaneció incólume, razón por la cual no se configuró un error manifiesto ni la vulneración de derecho fundamental alguno.

Impugnación¹¹

15. La PGN reiteró los argumentos expuestos en su escrito de tutela y afirmó que la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado incurrió en error al declarar improcedente la acción por falta de relevancia constitucional. Sostuvo que la controversia sobre la competencia del Ministerio Público para imponer sanciones disciplinarias a funcionarios elegidos por voto popular constituye, por sí misma, una

⁹ Expediente digital, archivo “12_MemorialWeb_Informe(.pdf) NroActua 11(.pdf) NroActua 11-Contestación Tutela-3”.

¹⁰ Expediente digital, archivo “32Sentencia_FALLO20240087600pdf(.pdf) NroActua 28(.pdf) NroActua 28-Sentencia de primera instancia-6”.

¹¹ Expediente digital, archivo “8. AT -2024-00876-00.pdf”.

cuestión de naturaleza constitucional, conforme lo ha reconocido la Corte Constitucional, entre otras, en la Sentencia SU-712 de 2013.

16. Señaló que el análisis del *a quo* fue insuficiente, por cuanto la demanda sí expuso con detalle las irregularidades sustanciales atribuidas a la autoridad judicial accionada, en particular, las relacionadas con la competencia disciplinaria de la PGN y la ausencia de imparcialidad en el procedimiento sancionatorio, aspectos introducidos por el Consejo de Estado sin haber sido objeto de debate en el proceso contencioso. En consecuencia, pidió la revocatoria del fallo de primera instancia y el reconocimiento de que la sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado desconoció la supremacía constitucional y el precedente jurisprudencial vigente.

Sentencia de segunda instancia

17. La Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado conoció el asunto en segunda instancia y, mediante sentencia del 5 de septiembre de 2024,¹² confirmó la decisión adoptada por el *a quo*. Consideró que la acción de tutela no satisfacía el requisito de relevancia constitucional, ya que la PGN no acreditó de qué manera la providencia judicial impugnada afectó directamente el derecho fundamental invocado. Señaló que la entidad únicamente expresó su inconformidad con el fallo, sin sustentar con precisión el supuesto yerro que justificaría la intervención del juez constitucional.

18. Precisó, además, que los planteamientos de la PGN se limitaron a controvertir la interpretación jurídica realizada por la Sección Segunda del Consejo de Estado en el ejercicio del control de convencionalidad y la aplicación de la excepción de inconvencionalidad, sin demostrar una vulneración concreta del debido proceso. Agregó que las diferencias de criterio sobre la interpretación de las normas convencionales relativas a las sanciones aplicables a servidores elegidos popularmente y a la imparcialidad del procedimiento disciplinario obedecen a discrepancias jurídicas entre las partes y el órgano judicial, las cuales no constituyen un motivo suficiente para activar el amparo constitucional, dado que este no puede fungir como una instancia adicional de revisión judicial.

Actuaciones en sede de revisión

19. Mediante Auto del 31 de enero de 2025,¹³ la Sala de Selección Número Uno de la Corte Constitucional decidió someter a revisión el presente expediente¹⁴ y lo asignó, por reparto, a la Sala Cuarta de Revisión, bajo la ponencia del magistrado

¹² Expediente digital, archivo “20Sentencia_Tutela20240087601TCP(.pdf) NroActua 25(.pdf) NroActua 25-Sentencia de segunda instancia-10”.

¹³ Visible en el enlace:

“<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/autos/SALA%201-2025-%20AUTO%20SALA%20DE%20SELECCION%20DEL%2031%20DE%20ENERO%20DE%202025-NOTIFICADO%20EL%2014%20DE%20FEBRERO%20DE%202025.pdf>”.

¹⁴ Se aplicaron los siguientes criterios de selección: “Criterio objetivo: posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional” y “Criterio complementario: tutela contra providencias judiciales en los términos de la jurisprudencia constitucional”.

Vladimir Fernández Andrade. El proceso fue recibido en el despacho el 17 de febrero del mismo año.

20. Luego, por medio de los autos del 11 y del 19 de marzo de 2025, el magistrado sustanciador de entonces decretó la práctica de pruebas, con el propósito de que (i) la Secretaría General del Consejo de Estado informara el número de recursos extraordinarios de revisión radicados, tramitados y fallados en relación con sanciones disciplinarias impuestas por la PGN a servidores públicos de elección popular, conforme al artículo 54 de la Ley 2094 de 2021, desde su entrada en vigencia,¹⁵ y (ii) el Tribunal Administrativo de Boyacá remitiera copia íntegra del expediente correspondiente al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Carlos Humberto Alfonso.¹⁶

21. En cumplimiento de lo anterior, la Secretaría General del Consejo de Estado indicó que, con corte al 14 de marzo de 2025, se habían radicado sesenta y tres recursos extraordinarios de revisión contra sanciones disciplinarias impuestas por la PGN, de los cuales en quince no se avocó conocimiento, permaneciendo en trámite cuarenta y ocho asuntos sin que, hasta la fecha, se hubiera proferido sentencia alguna.¹⁷ A su turno, el Tribunal Administrativo de Boyacá remitió el expediente solicitado. Por último, vencido el término de traslado otorgado a las partes y a los intervinientes para pronunciarse sobre las pruebas recaudadas en sede de revisión, no se registró ninguna intervención.

Conocimiento de la Sala Plena y actuaciones posteriores

22. El magistrado Vladimir Fernández Andrade, con fundamento en el artículo 61 del anterior Reglamento Interno de la Corte Constitucional, sometió a consideración de la Sala Plena el conocimiento del asunto de la referencia. Por consiguiente, en la sesión del 23 de abril de 2025, la Sala Plena decidió asumirlo. Posteriormente, mediante Auto del 30 de mayo del mismo año, se decretó la práctica de pruebas con el propósito de solicitar a la PGN información sobre el número de sanciones disciplinarias impuestas a servidores elegidos por voto popular, precisando cuántas de ellas habían sido objeto de control judicial y cuántas permanecían sin decisión de fondo. De igual manera, se requirió al señor Carlos Humberto Alfonso para que informara si, al momento de quedar en firme la sanción impuesta por la PGN, desempeñaba algún cargo público de elección popular.

23. Por medio del Auto de 11 de junio de 2025, se ordenó la suspensión de los términos procesales por el lapso de tres meses, contados a partir de la recepción de las pruebas decretadas. En cumplimiento de lo anterior, la PGN remitió un informe en el que relacionó los procesos judiciales tramitados desde 2018, tanto activos como inactivos, vinculados con sanciones disciplinarias impuestas a funcionarios de elección popular.¹⁸ De dicha información se desprende que, hasta la fecha, se han

¹⁵ Expediente digital, archivo “Auto_Pruebas_T-10.609.927.pdf”.

¹⁶ Expediente digital, archivo “Auto_Pruebas_T-10.609.927.pdf”.

¹⁷ Expediente digital, archivo “Respuesta solicitud Corte Constitucional.pdf”.

¹⁸ Expediente digital, archivos “17 PGN APORTA PRUEBA.pdf” y “17.2.1 PROC FUNC ELECC POPULAR.xlsx”.

adelantado 287 procesos judiciales relacionados con sanciones de destitución e inhabilidad impuestas bajo la Ley 734 de 2002,¹⁹ y que únicamente 111 de ellos - equivalentes al 38,68 %- podrían ser objeto de estudio por vía de tutela, al compartir condiciones fácticas análogas a las del caso examinado, esto es, sanciones impuestas a funcionarios electos popularmente antes de la promulgación de la Sentencia C-030 de 2023.²⁰

24. Por su parte, el señor Carlos Humberto Alfonso no respondió al requerimiento formulado. Finalmente, una vez allegadas las pruebas, mediante Auto del 17 de julio de 2025, se dispuso la actualización de términos, entendiendo suspendido el proceso desde la expedición de dicho auto.

25. En la votación de la sesión de la Sala Plena del 16 de octubre de 2025, la ponencia presentada por el Magistrado Vladimir Fernández Andrade fue derrotada por la mayoría. En ese sentido, la sustanciación del asunto fue repartida al suscrito magistrado.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

26. La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos en el proceso de tutela de la referencia, con fundamento en lo previsto en el inciso 3 del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991 y 61 del Reglamento Interno de la Corporación.

Análisis de procedencia de la acción de tutela

27. *Requisitos generales de la acción de tutela en contra de providencias judiciales.* Cuando la vulneración de derechos fundamentales proviene de una decisión judicial, la jurisprudencia pacífica de esta Corte ha reiterado que la acción de tutela solo procede de manera excepcional. Esta restricción responde a la necesidad de garantizar los principios de independencia y autonomía judicial, fundamentales en un Estado Social y Democrático de Derecho como el nuestro. Asimismo, busca proteger el principio de cosa juzgada, que otorga estabilidad a las decisiones judiciales y garantiza la seguridad jurídica. No obstante, las providencias judiciales pueden ser controvertidas mediante acción de tutela siempre que se cumplan estrictamente los requisitos generales de procedencia. En caso de acreditarse tales requisitos, el juez constitucional podrá analizar de fondo si la providencia censurada vulnera derechos fundamentales.²¹

¹⁹ Ibid.

²⁰ De los 287 procesos 115 se encuentran terminados hace más de 6 meses, 38 fueron objeto de acción de tutela en la que se ordenó una nueva decisión de fondo, y 23 corresponden a sanciones disciplinarias impuestas luego de proferida la Sentencia C-030 de 2023, mientras que, de las sanciones impuestas antes de la Sentencia C-030 de 2023, se encuentran activos y pendientes de decisión de fondo 110 expedientes, y 1 cuenta con sentencia proferida en los últimos 6 meses.

²¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-949 de 2003, SU-490 de 2016, SU-396 de 2017 y SU-355 de 2017.

28. La jurisprudencia constitucional ha decantado un conjunto de requisitos generales para la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales.²² En primer lugar, debe acreditarse la legitimación en la causa por activa y por pasiva, en cuanto la acción ha de ser promovida por quien afirme la vulneración o amenaza de sus derechos fundamentales y dirigida contra el sujeto, público o privado, a quien sea imputable dicha afectación y que cuente con competencia para remediarla. En segundo término, el asunto debe revestir relevancia constitucional, de modo que el juez de tutela únicamente conozca controversias que involucren de manera directa la protección de derechos fundamentales, sin sustituir a las autoridades judiciales en la resolución de debates de naturaleza estrictamente legal.²³ En tercer lugar, se exige el cumplimiento del principio de subsidiariedad, esto es, el agotamiento previo de los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial, salvo que la tutela se interponga como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.²⁴ Asimismo, la solicitud debe presentarse dentro de un término razonable, en atención al requisito de inmediatez.

29. Adicionalmente, cuando se alegue una irregularidad procesal, esta debe tener incidencia decisiva en la vulneración de los derechos fundamentales invocados.²⁵ El accionante también debe identificar de manera clara y razonable los hechos que originan la afectación iusfundamental, los cuales, de ser posible, debieron exponerse en el curso del proceso judicial correspondiente.²⁶ De otra parte, la acción de tutela no procede contra sentencias de tutela, en consideración a la necesidad de garantizar la estabilidad de las decisiones que resuelven controversias constitucionales. Tampoco resulta procedente frente a decisiones adoptadas en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad ni frente a sentencias del Consejo de Estado que decidan acciones de nulidad por inconstitucionalidad, por tratarse de competencias atribuidas directamente por la Constitución a órganos específicos y cuyas decisiones tienen carácter definitivo en materia constitucional.²⁷ Finalmente, se excluye la procedencia de la tutela contra sentencias interpretativas proferidas por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz de la Jurisdicción Especial para la Paz, siempre que deriven de solicitudes formuladas por órganos de dicha jurisdicción y presenten un alcance general, impersonal y abstracto.²⁸

30. *El rigor propio del análisis de procedencia de las acciones de tutela instauradas en contra de una providencia de una alta corte.* Cabe recordar que, en los casos en los que la acción de tutela se dirige en contra de sentencias proferidas por una Corte, esta Corporación, consciente de su importancia y del rol que las cortes

²² Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU-129 de 2021 y SU-020 de 2020.

²³ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-590 de 2005, T-114 de 2002 y T-136 de 2005.

²⁴ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-590 de 2005, SU-946 de 2014, SU-537 de 2017, entre otras.

²⁵ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-590 de 2005 y SU-537 de 2017.

²⁶ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-590 de 2005 y SU-335 de 2017.

²⁷ La Corte Constitucional, en la Sentencia SU-355 de 2020, precisó que la acción de tutela es improcedente por regla general para controvertir las sentencias proferidas por el Consejo de Estado en ejercicio del control de nulidad por inconstitucionalidad, salvo cuando el fallo dictado por esa Corporación (i) desconoce la cosa juzgada constitucional; o, (ii) su interpretación genera un bloqueo institucional inconstitucional.

²⁸ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-388 de 2023.

cumplen dentro del sistema judicial, ha fijado un estándar más riguroso para determinar la procedencia de la tutela.

31. Al respecto, en la Sentencia SU-573 de 2019, se señaló que en los casos en los que acción de tutela se dirige en contra de sentencias de las cortes, la sustentación de los requisitos generales de procedencia requiere de una argumentación cualificada. En efecto, la Sala ha sostenido que “...*la tutela en contra de una sentencia dictada, en particular, por una Alta Corte, exige valorar, prima facie, si la decisión se fundamentó en una actuación arbitraria e ilegítima de la autoridad judicial, violatoria de derechos fundamentales,*” razón por la cual “...*el examen de la relevancia constitucional debe ser más estricto que el que pudiera hacerse en los demás eventos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.*” A su vez en la Sentencia SU-257 de 2021, reiterada en la Sentencia SU-074 de 2022, esta Corte determinó que “*la sustentación de los requisitos generales de procedencia requiere de una argumentación cualificada*”,²⁹ lo que, a su turno, supone “*un grado de deferencia mayor por parte del juez constitucional.*”³⁰

32. Por lo expuesto, la Sala ha considerado que la tutela en contra de providencias del Consejo de Estado o de la Corte Suprema de Justicia, conlleva un grado de deferencia mayor por parte del juez constitucional, pues se trata de una decisión proferida por el órgano límite de la jurisdicción de lo contencioso administrativo o de la ordinaria y que, en principio, está cobijada por una garantía de estabilidad mayor que aquellas proferidas por otros jueces. En consecuencia, cuando la tutela se dirige contra una decisión judicial proferida por una Corte, “*además de cumplir con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela y con los especiales de procedibilidad contra providencias judiciales, se debe acreditar una irregularidad que contraríe abiertamente los mandatos constitucionales, de tal manera que amerite la intervención urgente del juez de tutela.*”³¹ Por consiguiente, la Sala analizará los requisitos de procedencia de una manera más rigurosa, a fin de establecer si es viable un análisis de fondo sobre el caso objeto de revisión.

33. *La legitimación en la causa por activa y por pasiva.* En el expediente objeto de revisión se encuentra debidamente acreditada la legitimación por activa de la PGN. Este presupuesto se cumple, por cuanto la decisión judicial objeto de reproche constitucional, proferida dentro de un proceso en el que dicha entidad fue parte demandada, anuló actos administrativos emitidos por sus propias autoridades, lo cual le confiere un interés directo y actual en el resultado del presente trámite constitucional. Adicionalmente, la solicitud fue presentada por el Jefe de la Oficina Jurídica de la Procuraduría, funcionario que se encuentra expresamente facultado para actuar en nombre de la entidad, conforme a las competencias establecidas en la normativa vigente.

34. También está probada la legitimación por pasiva, toda vez que la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado fue la autoridad judicial que profirió la

²⁹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-074 de 2022.

³⁰ Ibidem.

³¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-149 de 2021.

decisión controvertida. En consecuencia, le asiste un interés directo en el resultado de este trámite y, por tanto, actúa como parte accionada en el presente asunto. Cabe precisar que, aunque la acción de tutela fue presentada inicialmente solo contra la Subsección B de la referida Sección, posteriormente fue vinculada también la Subsección A, en atención a que la providencia cuestionada fue adoptada por la Sala Plena de la Sección Segunda, integrada por ambas subsecciones.

35. En cuanto al Tribunal Administrativo de Boyacá y al señor Carlos Humberto Alfonso, vinculados en calidad de terceros interesados, la Sala advierte que también les asiste interés en el resultado de la presente acción. En efecto, (i) el Tribunal Administrativo de Boyacá profirió la decisión de primera instancia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, motivo por el cual su providencia se encuentra comprometida en el debate constitucional; y, (ii) el señor Carlos Humberto Alfonso es el directamente afectado por la sanción disciplinaria objeto de controversia, de tal modo que el pronunciamiento que se adopte incidirá en su situación jurídica particular.

36. *Inmediatez.* En el presente caso, este presupuesto se encuentra satisfecho. La decisión judicial objeto de controversia fue proferida el 11 de octubre de 2023, y la acción de tutela se presentó el 22 de febrero de 2024, es decir, dentro de un término inferior a cinco meses. En consecuencia, la Sala considera que la acción fue interpuesta en un plazo razonable, acorde con los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional sobre la inmediatez en el ejercicio de este mecanismo constitucional.

37. *Subsidiariedad.* La Sala pone de presente que el requisito de subsidiariedad se cumple en el presente caso, dado que la acción de tutela fue interpuesta contra una sentencia de segunda instancia, respecto de la cual no existe otro recurso judicial ordinario disponible. Ahora bien, en cuanto a recurso extraordinario de revisión previsto en la Ley 2094 de 2021, la Sala ha advertido que este no es un medio de defensa judicial al que puede acudir la Procuraduría.³²

38. La providencia acusada 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.³³ Por último, no es procedente el recurso extraordinario de revisión, por cuanto no se configura ninguna de las causales establecidas en el artículo 250 del CPACA para la procedencia de dicho mecanismo judicial.

39. *La irregularidad procesal alegada en una acción de tutela debe ser sustancial y determinante en la decisión censurada, de tal manera que su impacto afecte de manera directa los derechos fundamentales invocados.* La entidad accionante estructuró su solicitud de tutela bajo los argumentos de que el Consejo de Estado (i) desatendió la Constitución y el precedente constitucional sobre la competencia del órgano de control para sancionar a funcionarios de elección popular,

³² Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2023.

³³ Artículos 257 y 258 del CPACA.

(ii) excedió el carácter rogado del contencioso administrativo al declarar la nulidad de los actos por cargos no propuestos por el demandante, e (iii) incurrió en un defecto sustantivo al inaplicar la normativa vigente al momento de la sanción y al desconocer los límites temporales de los efectos del control de convencionalidad.

40. La jurisprudencia constitucional indica que este requisito sólo adquiere relevancia cuando el defecto alegado recae sobre la manera en que se surtió el proceso judicial y no sobre la sentencia que decidió de fondo la controversia.³⁴ Como quiera que en el presente caso los errores alegados por la PGN no se refieren al trámite del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho sino al contenido de la sentencia del 11 de octubre de 2023, no es pertinente examinar la satisfacción de este presupuesto general de procedencia.

41. **Relevancia constitucional.** La Sala Plena concluye que el requisito de relevancia constitucional se encuentra plenamente acreditado, en contraste con lo sostenido por los jueces de instancia. La Corte advierte que el asunto objeto de examen guarda estrecha relación con precedentes recientes de unificación,³⁵ en los cuales este Tribunal estudió acciones de tutela dirigidas contra providencias de la Sección Segunda del Consejo de Estado. En tales ocasiones, los fallos cuestionados aplicaron control de convencionalidad con el fin de anular decisiones de la PGN al estimar su incompatibilidad con el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta línea jurisprudencial evidencia que el problema jurídico sometido a consideración ha suscitado atención reiterada de la Corte, tanto en sede de control abstracto³⁶ como en el ejercicio del control concreto de constitucionalidad, motivo por el cual se satisface el presupuesto de relevancia constitucional.

42. La Sala observa, de igual manera, que el conflicto que dio origen a la acción no se restringe a un debate eminentemente legal ni a una controversia de naturaleza económica. Por el contrario, involucra cuestiones de nítido calado constitucional. Ello se refleja, en primer término, en la necesidad de precisar el contenido y alcance del bloque de constitucionalidad dentro del ordenamiento interno, así como su incidencia en el principio de supremacía constitucional, en la función de guarda asignada a esta Corporación y en la articulación entre fuentes internas e internacionales. También plantea la determinación del alcance de las competencias constitucionales de la PGN, en especial las previstas en los artículos 277 y 278 superiores.

43. Además, el caso involucra el examen del alcance del derecho fundamental al debido proceso de la PGN, en particular, respecto de su competencia para ejercer vigilancia superior sobre la conducta de los servidores públicos, incluidos aquellos elegidos popularmente, y para desplegar de manera preferente el poder disciplinario previsto en la Constitución y la ley.

³⁴ Cfr., Corte Constitucional, sentencias SU-574 de 2019, SU-136 y 299 de 2022, y SU-022 y 114 de 2023.

³⁵ Cfr., Corte Constitucional, sentencias SU-381, 382, 417 de 2024, y SU-070 de 2025.

³⁶ Cfr., Corte Constitucional, sentencias C-028 de 2006, C-101 de 2018, C-086 y C-111 de 2019, C-146 de 2021, y C-030 de 2023, entre otras.

44. *Identificación razonable de los hechos y derechos quebrantados.* La Sala constata que la parte actora expuso, de manera razonada, los hechos que, a su juicio, configuraron la vulneración de su derecho fundamental al debido proceso. Sostuvo que la autoridad judicial accionada desconoció las competencias constitucionales y legales asignadas a la PGN para ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial y la potestad disciplinaria respecto de los servidores públicos, incluidos aquellos elegidos por voto popular. Dicho desconocimiento, según afirmó, se habría materializado al declarar la nulidad de las decisiones disciplinarias mediante las cuales la PGN determinó la responsabilidad del señor Carlos Humberto Alfonso y le impuso las sanciones de destitución e inhabilidad para ejercer funciones públicas por diez años y tres meses, al hallarlo responsable de faltas disciplinarias cometidas durante su gestión como alcalde de Miraflores (Boyacá) en el periodo 2004-2007. Además, la entidad resaltó que la negación de su competencia disciplinaria afectaba, de manera directa y relevante, su derecho fundamental al debido proceso.

45. *Naturaleza de la providencia cuestionada.* La presente acción de tutela no se dirige contra una orden contenida en una sentencia de tutela, ni pretende controvertir una decisión de constitucionalidad adoptada por esta Corte. De igual manera, no se cuestiona una providencia emitida por el Consejo de Estado en ejercicio del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, o con efectos *erga omnes*, ni mucho menos, controvierte una sentencia interpretativa proferida por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz de la JEP.

46. Con sustento en las razones expuestas, la Sala concluye que se satisfacen todos los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial, por lo que, a continuación, se examinarán los defectos alegados por el actor.

Objeto de la decisión, problemas jurídicos y metodología

47. *Objeto de la decisión.* La parte actora sostiene que la sentencia cuestionada incurrió en: (i) *violación directa de la Constitución*, porque la Sección Segunda desconoció las normas superiores sobre la competencia de la PGN frente a funcionarios de elección popular, aplicó de forma prevalente el precedente de la Corte IDH y otorgó efectos retroactivos a la Sentencia C-030 de 2023, pese a que esta solo rige hacia futuro; (ii) *desconocimiento del precedente*, al apartarse sin justificación tanto del precedente constitucional, que en múltiples decisiones ha respaldado la competencia disciplinaria de la PGN, como del precedente horizontal, pues la propia Sección Segunda había anunciado que unificaría su posición en otro expediente pendiente; y (iii) defecto sustantivo, porque se inaplicaron directamente las normas constitucionales que regulan la potestad disciplinaria de la PGN y se aplicó retroactivamente el estándar del caso Petro Urrego vs. Colombia, desconociendo la normativa vigente al momento de la sanción.

48. *Problemas jurídicos a resolver.* Corresponde a la Sala determinar si:

49. ¿La providencia cuestionada incurrió en una violación directa de la Constitución Política, al inobservar las normas superiores sobre la competencia de la PGN frente a funcionarios de elección popular?

50. ¿La decisión judicial incurrió en un desconocimiento del precedente judicial, al apartarse sin justificación del precedente que, en múltiples decisiones ha respaldado la competencia disciplinaria de la PGN?

51. ¿La sentencia dictada por la Sección Segunda del Consejo de Estado incurrió en un defecto sustantivo, al inaplicar las normas constitucionales que regulan la potestad disciplinaria de la PGN y al aplicar, de manera retroactiva, el estándar del caso *Petro Urrego vs. Colombia*?

52. **Metodología.** Con el propósito de resolver los problemas enunciados, la Sala procederá, en primer lugar, a dar cuenta de su jurisprudencia sobre los requisitos especiales de procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales, enfatizando en las características de los defectos que debe analizar en esta oportunidad. En segundo lugar, revisará las sentencias que han estudiado la competencia de la PGN, en sede de control abstracto de constitucionalidad, cuyas decisiones tienen efectos *erga omnes* e hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional y, al mismo tiempo, el precedente constitucional existente sobre esta materia. En tercer lugar, analizará lo relativo a los estándares que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha establecido en materia de restricción de derechos políticos. Con fundamento en los anteriores elementos de juicio, la Sala resolverá los problemas jurídicos planteados.

Breve caracterización de la violación directa de la Constitución, desconocimiento del precedente judicial y defecto sustantivo. Reiteración de jurisprudencia

53. Una vez establecida la existencia concurrente de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra sentencias, el juez constitucional debe analizar si de los fundamentos expuestos por la actora se puede determinar que existió alguno de los defectos en los que la jurisprudencia reconoce que eventualmente puede incurrir una autoridad judicial en ejercicio de sus funciones. En tales casos, el funcionario judicial puede lesionar el derecho al debido proceso de las partes. Los defectos atribuibles a las decisiones judiciales son los siguientes: defecto orgánico³⁷, defecto procedimental absoluto³⁸, defecto procedimental por exceso ritual manifiesto³⁹, defecto fáctico⁴⁰, defecto material o sustantivo, error inducido,⁴¹ decisión sin motivación⁴², desconocimiento del precedente, y violación directa de la Constitución. Dada la relevancia para el caso, se expondrán con detalle los defectos

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-040 de 1997.

³⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-327 de 2011.

³⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-429 de 2011.

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-351 de 2021.

⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-014 de 2001.

⁴² Corte Constitucional, Sentencia T-709 de 2010.

que en criterio de la PGN incurre la sentencia del 11 de octubre de 2023 de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

54. Con relación a la **violación directa de la Constitución**, el artículo 4° de la Constitución dispone que la Constitución es “*norma de normas*” y que en caso de “*incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales*”. En este sentido, la Corte Constitucional ha identificado tres hipótesis en las que el defecto por violación directa de la Constitución se configura: (i) inaplicación de la Constitución, la cual se presenta cuando la autoridad judicial deja de “*aplicar una disposición iusfundamental en un caso concreto*”,⁴³ (ii) aplicación de una disposición abiertamente contraria a la Constitución y (iii) desconocimiento de la supremacía constitucional, la cual se configura en aquellos eventos en los que la ley es aplicada “*al margen de mandatos y principios contenidos en la Constitución*” o se ignora “*el principio de interpretación conforme con la Constitución*”.⁴⁴

55. En las sentencias SU-789 de 2014, T-926 de 2014, T-339 de 2015 y T-113 de 2019 ha precisado que los artículos 228 y 229 de la Constitución imponen al juez de lo contencioso administrativo el deber de asumir un rol proactivo, oficioso y garantista en el decreto y valoración de pruebas de personas que puedan ser sujetos de especial protección constitucional. Este deber es de ineludible cumplimiento, ha dicho la Corte, en los casos en los que las víctimas alegan la responsabilidad del Estado por actos que podrían ser considerados como graves violaciones de derechos humanos. En estos casos, los deberes oficiosos del juez buscan no sólo proteger el derecho al debido proceso y garantizar la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, sino, además, en concordancia con el mandato que establecen los incisos segundo y tercero del artículo 13 superior, promover “*las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y [adoptar] medidas en favor de grupos discriminados o marginados*” y proteger “*especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta*”.

56. El **defecto por desconocimiento del precedente constitucional** se configura cuando la autoridad judicial desconoce la *ratio decidendi* de un precedente vinculante y vigente de la Corte Constitucional, sin satisfacer las cargas de transparencia y suficiencia⁴⁵. La carga de *transparencia* exige a la autoridad judicial “*identificar las decisiones previas que podrían ser relevantes para la definición del caso objeto de estudio*”⁴⁶. La carga de *suficiencia*, por su parte, impone al juez el deber de exponer las razones por las cuales “*la nueva orientación no solo es “mejor” que la decisión anterior, desde algún punto de vista interpretativo, sino explicar de qué manera esa propuesta normativa justifica una intervención negativa en los principios de confianza legítima, seguridad jurídica e igualdad, de la parte que esperaba una decisión ajustada a las decisiones previas*”⁴⁷.

⁴³ Corte Constitucional, sentencia SU-273 de 2022.

⁴⁴ Corte Constitucional, sentencia SU-257 de 2021. Ver también, sentencias SU-380 de 2021 y T-090 de 2017.

⁴⁵ Corte Constitucional, sentencia SU-056 de 2018.

⁴⁶ Corte Constitucional, sentencias SU-212 de 2023 y SU-432 de 2015.

⁴⁷ Ib.

57. La Corte Constitucional ha definido el precedente judicial como “*la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado que, por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo*”⁴⁸. Existen dos tipos de precedente. De un lado, el precedente horizontal que corresponde a las decisiones judiciales emitidas por autoridades del mismo nivel jerárquico o el mismo funcionario. De otro, el precedente vertical, que se refiere a las providencias judiciales proferidas por el superior funcional jerárquico o por el órgano de cierre encargado de unificar la jurisprudencia en su jurisdicción⁴⁹.

58. Por último, con relación al **defecto sustantivo**, la Corte ha señalado que éste 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.⁵⁰

59. Con todo, se 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.⁵¹

Las sentencias de esta Corporación en las cuales se ha estudiado la competencia de la PGN para sancionar funcionarios públicos con relación a la CADH, particularmente el artículo 23 de la CADH

60. La jurisprudencia constitucional en torno a las facultades de la PGN 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, como destituir e inhabilitar a servidores públicos de elección popular puede analizarse identificando dos períodos

⁴⁸ Corte Constitucional, sentencia SU-053 de 2015.

⁴⁹ Corte Constitucional, sentencias SU-035 de 2018 y SU-354 de 2017.

⁵⁰ *Cfr.*, Corte Constitucional, 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.

⁵¹ *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia SU-304 de 2024.

definidos por la sentencia proferida por la Corte IDH en el caso *Petro Urrego v. Colombia*.⁵²

61. En un primer momento, la Corte señaló que los pronunciamientos de la Corte IDH sólo eran obligatorios para el Estado si este había sido parte en el proceso. Del mismo modo, dejó en claro que las facultades de la PGN 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, como destituir e inhabilitar a servidores públicos de elección popular eran compatibles con la Constitución.

62. En la **Sentencia C-028 de 2006** se analizaron apartes de algunos artículos de la Ley 734 de 2002 relacionados con la sanción disciplinaria de destitución e inhabilitación general, sus efectos sobre la imposibilidad de ejercer funciones públicas por un período determinado y la exclusión del escalafón o carrera. En criterio de los demandantes, las anteriores disposiciones desconocían el artículo 23 de la CADH, en la medida en que éste señalaba de manera *exclusiva* los criterios a partir de los cuales se podía reglamentar el ejercicio de derechos políticos, enunciando entre ellos *la condena por juez competente en proceso penal*, el cual difería de la naturaleza del proceso disciplinario.

63. Sin embargo, la Corte consideró que, a partir de una interpretación sistemática y armónica de la CADH con otros instrumentos internacionales, incluso aquellos que no contienen derechos humanos, pero propenden por articular la actividad de los Estados para la consecución de fines legítimos, como lo es evitar la corrupción, podría concluirse que el artículo 23 no se oponía al establecimiento de sanciones, que si bien no eran de naturaleza penal, buscaban proteger el erario público y con ello combatir un fenómeno que afecta el goce de derechos económicos, sociales y culturales. Igualmente, consideró que la Constitución tampoco se oponía a la existencia de dichas sanciones disciplinarias, incluso de carácter permanente. Por último, hizo referencia al amplio margen de configuración normativa con que cuenta el legislador para establecer el régimen de inhabilidades, subordinado solo a los valores y principios y derechos reconocidos. En suma, contrario a lo sostenido por los demandantes, la facultad que le otorgó el legislador a la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones disciplinarias temporales o permanentes que impliquen restricción del derecho de acceso a cargos públicos, no se opone al artículo 93 constitucional ni tampoco al artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica.⁵³

⁵² Recientemente, la Corte Constitucional en sentencia SU-381 de 2024 señaló que la jurisprudencia constitucional en torno a este tema mostraba tres períodos, dado que en dicha decisión se consideró también como un hito temporal el fallo *López Mendoza vs. Venezuela*, proferido por la Corte IDH en 2011, para separar las distintas etapas. Sin embargo, como se mostró en esa oportunidad, este fallo del sistema interamericano no modificó la postura que la Corte sostuvo en la sentencia C-028 de 2006, sobre las atribuciones de la PGN, con lo cual no hubo mayor diferenciación entre el primer y segundo período y adicionalmente, como también se mencionó en la sentencia SU-381 de 2024, la Corte en sentencia C-086 de 2019 indicó que la decisión adoptada en *López Mendoza* no era pertinente. En esa medida, con el fin de simplificar la revisión jurisprudencial en la materia, en esta ocasión se hará referencia a dos períodos del precedente sobre el tema, considerando únicamente como hito temporal la sentencia *Petro Urrego vs. Colombia* de 2020, por el carácter vinculante para el Estado y los efectos jurídicos que de este fallo se han desprendido.

⁵³ Cfr. Corte Constitucional C-028 de 2006.

64. El anterior racionamiento fue retomado en la sentencia **SU-712 de 2013**, al analizar la tutela presentada por una senadora de la República, quien había sido destituida e inhabilitada por el Procurador General de la Nación, luego de que se adelantara una investigación disciplinaria en su contra. En efecto, en dicha decisión la Corte reiteró que la PGN sí era competente para imponer las anteriores sanciones, fundado en una interpretación histórica y sistemática de los artículos constitucionales que establecen tal facultad (277 y 278) en conjunto con los artículos que regulan la función pública y los fines del Estado.

65. Para ello, retomó los debates sobre las facultades que debía tener el Ministerio Público que se presentaron durante la constituyente en 1991⁵⁴ y concluyó que hubo una clara intención de fortalecer a la PGN para que centrara su acción en la defensa del Estado de Derecho, lo cual se lograría a través de la atribución de las funciones de vigilancia, de investigación y sancionatoria disciplinaria; con ello, la entidad sería mucho más eficaz de lo que era en su momento y se le permitiría la destitución directa o la suspensión inmediata de quienes sean encontrados responsables de violaciones graves de derechos. Así mismo, se refirió a distintas normas constitucionales relacionadas con la estructura del Estado, el ejercicio de la función pública y la condición de servidor público, para concluir que la vigilancia de quienes desempeñan funciones públicas fue atribuida al Ministerio Público, inclusive de aquellos de elección popular, pues los miembros de las corporaciones públicas se entienden como servidores públicos.

66. Señaló que en esa medida la Corte, al analizar la constitucionalidad de algunos apartes del anterior código disciplinario único, en la sentencia C-280 de 1996 consideró razonable la competencia de la PGN para sancionar por medio de la inhabilitación a funcionarios de elección popular. Igualmente, con posterioridad a la expedición de la Ley 734 de 2002, en la sentencia de tutela T-544 de 2004 volvió a señalar que había principios constitucionales que otorgaban la competencia al Procurador General de la Nación para investigar y sancionar disciplinariamente a funcionarios públicos y luego se refirió a los argumentos expuestos sobre la sentencia C-028 de 2006, para reiterar que dicha competencia es compatible con la CADH. Esto puesto que el artículo 23 de esta convención no prohíbe a los Estados consagrar otro tipo de restricciones a los derechos políticos y la Corte IDH ha reconocido que se pueden adoptar sanciones administrativas y disciplinarias. Por último, indicó que la sentencia *López Mendoza vs. Venezuela* se adoptó en un contexto fáctico y jurídico diferente que explicó el sentido de la decisión en esa oportunidad.

67. Por ello, en la **Sentencia C-500 de 2014**, al revisar nuevamente expresiones contenidas en el artículo 44 de la Ley 734 de 2002, referentes a la destitución e inhabilitación general, la Corte declaró la existencia de cosa juzgada frente al cargo por la presunta vulneración del artículo 23 de la CADH, en cuanto en la sentencia C-028 de 2006 ya se había indicado que dicho artículo no impedía el establecimiento de sanciones de tipo disciplinario. Adicionalmente, la Corte afirmó la compatibilidad de la disposición que permite al Procurador General y a sus delegados o agentes

⁵⁴ Entre las gacetas constitucionales que se revisaron se encuentran la No. 38, 89 y 109.

imponer las anteriores medidas sancionatorias con los artículos 277.6 y 278, puesto que estimó que aquellas justamente eran desarrollo de lo establecido en los mencionados artículos constitucionales, en ejercicio de la potestad de configuración de la que goza el legislador. Por último, la Corte encontró que la norma demandada tampoco vulneraba los artículos 25 de la CADH y 93 de la Constitución, ya que existen medios judiciales para impugnar las decisiones administrativas disciplinarias que imponen las sanciones contenidas en la norma. Por lo anterior, decidió estarse a lo resuelto en la sentencia C-028 de 2006 sobre la exequibilidad del numeral 1 del artículo 44 de la Ley 734 de 2002, por el cargo de vulneración del artículo 23 de la CADH y confirmar dicha exequibilidad por los otros cargos.

68. Cabe resaltar que en la misma decisión la Corte destacó que los pronunciamientos de la Corte IDH sólo obligan al Estado colombiano cuando éste ha sido parte en el respectivo proceso. Además, la posibilidad de reabrir un asunto previamente examinado por la Corte Constitucional en consideración a las interpretaciones sobrevinientes de la Corte IDH respecto de una disposición internacional integrada al parámetro de control constitucional, únicamente se da bajo los siguientes presupuestos: “(i) el parámetro de control del asunto previamente examinado haya sido una norma integrada al bloque de constitucionalidad en sentido estricto; (ii) los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos hayan variado radicalmente y de forma clara el sentido de tal norma; (iii) la nueva interpretación resulte compatible con la Constitución Política; (iv) ofrezca un mayor grado de protección a los derechos, que el otorgado por la Constitución; (v) se integre a la ratio decidendi de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y (vi) sea uniforme y reiterada. En estos casos, destaca la Corte, el demandante tendrá la obligación de demostrar con absoluta precisión cada uno de los requisitos antes referidos”.⁵⁵

69. Sin embargo, ninguno de los anteriores presupuestos fue demostrado por el actor, quien se limitó a referir una decisión de la Corte IDH: *López Mendoza vs. Venezuela*, sin explicar su relación con las demás normas constitucionales, particularmente, aquella establecida en el artículo 277.6 sobre la atribución de la PGN para imponer sanciones disciplinarias; así como tampoco explicó como su interpretación extraída del fallo mencionado supone un estándar mayor en la protección de derechos políticos, o que dicha interpretación fuera uniforme, reiterada y clara en el jurisprudencia de la Corte IDH.

70. Las anteriores tres sentencias fueron tenidas en cuenta en la decisión **SU-355 de 2015**, cuando la Corte analizó como cuestión previa la competencia del Procurador General de la Nación y sus agentes o delegados sobre personas que ejerzan funciones públicas, incluidas las de elección popular. En su momento señaló que, conforme a los anteriores precedentes y los artículos 277 y 278 de la Constitución, la competencia para imponer la sanción de destitución e inhabilidad general a funcionarios públicos que no fueran aforados, por conductas que configuren faltas gravísimas dolosas o que fueran realizadas con culpa gravísima, era válida y que sobre este tema existía cosa juzgada. Resaltó especialmente la decisión

⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-500 de 2014.

SU-712 de 2013 para los eventos en que se analizara el ejercicio de esa competencia sobre alcaldes, ya que, si bien ese caso había versado sobre congresistas, del análisis del mismo se desprendía una regla jurisprudencial importante, como lo es la competencia para investigar y sancionar disciplinariamente a todos los funcionarios públicos, incluyendo los de elección popular, salvo que estuvieran amparados por fuero.

71. Finalmente, en la **Sentencia C-086 de 2019**, al estudiar la constitucionalidad del artículo 157 del Código Disciplinario Único, que habilitaba al funcionario que estuviera adelantando una investigación disciplinaria o el juzgamiento por faltas calificadas como gravísimas o graves, a suspender provisionalmente al servidor público procesado, la Corte determinó que al ser la suspensión un acto provisional, que procedía sobre el servidor no retirado, bajo condiciones objetivas, estrictas y verificables y que además contaba con el recurso de reposición y era susceptible de recurrirse judicialmente, no se vulneraban los artículos 29 de la Constitución, 8.1 y 23 de la CADH.

72. Esto por cuanto ante la ausencia de una opinión consultiva que interpretara el artículo 23 de la CADH, la Corte había procedido a interpretar dicho artículo en fallos anteriores, refiriéndose con ellos a las sentencias previamente reseñadas en esta oportunidad, encontrando que a partir de un ejercicio hermenéutico que siguiera los principios del bloque de constitucionalidad, la armonización con los mandatos contenidos en otros tratados internacionales y el reconocimiento de la CADH como un texto de “derecho viviente” que se aparta de interpretaciones literales, concluía que la competencia de la PGN para investigar y sancionar era compatible con dicho artículo y por ende válida. En ese sentido, reiteró la regla planteada en la sentencia SU-355 de 2015 antes mencionada, puntualizando que dicha competencia incluía a los servidores públicos de elección popular, salvo que estuvieran amparados por fuero.

73. Además, señaló que en ninguno de los casos en los que la Corte IDH había analizado la afectación al artículo 23 versaba sobre de medidas cautelares y en esos fallos no había consenso respecto a si los motivos señalados en el inciso segundo del artículo eran taxativos o no. Por último, en esta decisión se retomó lo establecido en la sentencia C-500 de 2014, sobre el carácter vinculante de las sentencias proferidas por la Corte IDH solamente en los procesos en donde el Estado haya sido parte, sin que por ello la doctrina establecida en su jurisprudencia no se considere un criterio relevante.

74. A partir de la sentencia proferida por la Corte IDH en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, la Corte Constitucional precisó su jurisprudencia respecto a este asunto, en tanto en aquel caso el Estado colombiano sí fue parte.

75. En esa medida, en la **Sentencia C-146 de 2021**, al analizar la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 136 de 1994 y la ley 617 de 2000, referentes a la inhabilidad para ser elegido como autoridad administrativa local mediante voto popular por pérdida de investidura o exclusión del ejercicio de una

profesión, por presunta vulneración del artículo 23 de la CADH, la Corte reiteró que la interpretación sobre las normas convencionales es aquella realizada vía bloque de constitucionalidad, en la medida en que permite armonizar los preceptos superiores con las disposiciones internacionales. Así mismo, revisó el fallo *Petro Urrego vs. Colombia*, que si bien consideró que no constituía un precedente para fallar el caso puntual, sí era un antecedente relevante, en la medida en que vinculaba al Estado. Sobre este identificó la regla que se desprendía de dicha decisión, indicando que ésta consiste en que las autoridades administrativas no pueden imponer sanciones que restrinjan derechos políticos, particularmente las de sanción e inhabilidad para quienes han sido elegidos popularmente.

76. A partir de las anteriores premisas y considerando el margen de apreciación de los Estados, la Corte ajustó su precedente respecto a la interpretación dada al artículo 23.2 de la CADH, señalando que éste permite imponer restricciones a los derechos políticos, por criterios como la edad, nacionalidad o capacidad civil, todos los cuales deben estar definidos en la ley; así mismo la restricción será impuesta por una autoridad judicial, cualquiera sea su especialidad, respetando el debido proceso. Precisó que la restricción no podrá ser impuesta por una autoridad administrativa.

77. Finalmente, en la **Sentencia C-030 de 2023**, la Sala Plena analizó una demanda de inconstitucionalidad en contra de varios artículos de la Ley 2094 de 2021, relacionados con las facultades de la PGN para destituir e inhabilitar a servidores públicos. En primer lugar, la Corte concluyó que la atribución de funciones judiciales a la PGN vulnera el artículo 116 superior, ya que no se cumplían con los presupuestos allí señalados sobre la excepcionalidad de la atribución de funciones judiciales a autoridades administrativas. Esto por cuanto no se satisfacía el presupuesto consistente en que el traslado corresponda a una competencia originalmente asignada a los jueces. Tampoco satisfacían el mandato de definición precisa, pues implicaba la habilitación amplia, general, exclusiva y extensa de la Procuraduría como órgano investido de jurisdicción para el ejercicio de la potestad disciplinaria y la imposición de sanciones, inclusive las de destitución, suspensión e inhabilidad contra servidores públicos de elección popular.

78. Como consecuencia de lo anterior, la Sala decidió que la PGN tiene y conserva, para todos los efectos, el ejercicio tanto de la vigilancia superior de la conducta de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de la elección popular, como el ejercicio de la potestad disciplinaria en los términos en que le fue atribuida por la Constitución, esto es, como una función de naturaleza administrativa.

79. No obstante, con el fin de armonizar las funciones de esa entidad con lo previsto en los artículos 93 de la Constitución y 23.2 de la CADH, la Corte consideró necesario garantizar la reserva judicial exclusiva para la imposición definitiva de sanciones de suspensión e inhabilidad a los servidores públicos de elección popular que se encontraran en ejercicio de sus funciones. Para ello determinó la intervención automática del juez de lo contencioso administrativo, para que fuera éste quien de manera definitiva se pronunciara sobre las anteriores medidas sancionatorias

impuestas a estos servidores públicos; mas esta reserva no operaría cuando la sanción fuera la de multa o amonestación. Lo anterior, supone igualmente el cumplimiento de todas las garantías propias del proceso judicial, sin que se requiera la intervención de un juez penal. Igualmente, preservando la independencia, y autonomía de la función judicial.

80. Con fundamento en los anteriores precedentes y considerando las motivaciones que llevaron a ajustar la postura sobre el alcance de las competencias de la PGN en la investigación y sanción disciplinaria de la conducta de servidores públicos de elección popular, la Corte resolvió recientemente dos casos análogos al estudiado en esta oportunidad en las sentencias SU-381 y SU-417 de 2024, y SU-382 de 2024. En ellas, la Corte debió determinar si se había vulnerado el derecho al debido proceso de la PGN a través de las decisiones adoptadas por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en las cuales se confirmaron las nulidades declaradas por tribunales administrativos sobre las sanciones disciplinarias impuestas por la entidad a dos funcionarios públicos de elección popular.

81. En ambos casos la Corte encontró que se había incurrido en los defectos de vulneración directa de la Constitución y desconocimiento del precedente. El primero de ellos se había configurado al haber ignorado la competencia atribuida a la PGN en diferentes disposiciones constitucionales, en materia de vigilancia, investigación y sanción disciplinarias, cuyo contenido había sido avalado y precisado en varias sentencias de esta Corporación con efectos *erga omnes*, indicando que la anterior competencia era compatible con los preceptos de la CADH bajo una lectura armónica y sistemática, conforme lo determina el bloque de constitucionalidad.

82. Por su parte, el desconocimiento del precedente se había materializado al no haber tenido en cuenta la jurisprudencia constitucional que señalaba que la sentencia *López Mendoza vs. Venezuela* no impactaba el parámetro de control empleado para analizar la constitucionalidad de las normas que otorgan la competencia a la PGN, por lo cual ésta debió ser reconocida, en lugar de desconocerse argumentando un cambio de contexto normativo, que en todo caso buscaba aplicarse retroactivamente, ignorando las reglas que sobre esto había planteado la sentencia C-030 de 2024.

83. Adicionalmente, los anteriores fallos encontraron la configuración de un tercer defecto: en el caso de la sentencia **SU-381 de 2024** fue el defecto sustantivo, mientras que la **SU-382 de 2023** determinó que hubo falta de motivación de la decisión impugnada. Según expuso la Corte en la SU-381 de 2024, el defecto sustantivo se materializa cuando se desconoce el alcance de la disposición fijado por la Corte Constitucional en fallos con efectos *erga omnes*, lo cual había ocurrido en esa oportunidad, al desconocer las sentencias que habían declarado exequible las normas de la Ley 734 de 2002 que otorgaban la competencia a la PGN de investigar y sancionar a los funcionarios públicos de elección popular, normas conforme a las cuales la PGN había proferido las decisiones objeto de nulidad. A su vez, señaló que no era posible retrotraer los efectos derivados del fallo *Petro Urrego vs. Colombia*, en la medida en que la misma Corte IDH había concedido para su cumplimiento un

plazo razonable, durante el cual el Congreso promulgó la Ley 2094 de 2021, que no tenía una vocación de retroactividad. En cuanto al defecto de falta de motivación, la SU-382 de 2024 determinó que éste se configuraba al haber omitido referirse a los cargos formulados por el demandante en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, bajo el pretexto de que la PGN carecía de competencia para imponer las sanciones disciplinarias.

84. Más adelante, la Corte, en la **Sentencia SU-417 de 2024** resolvió una tutela presentada por la PGN contra el Consejo de Estado, que había anulado una sanción de destitución e inhabilidad impuesta a un exalcalde elegido por voto popular. El Consejo de Estado consideró que, según el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), solo los jueces pueden restringir derechos políticos.

85. La Sala Plena encontró que la tutela era procedente por su relevancia constitucional, al involucrar el alcance de las competencias de la PGN consagradas en el artículo 277 de la Constitución. Recordó que, para la época de los hechos (2014), la jurisprudencia vigente (C-028 de 2006, SU-712 de 2013, C-500 de 2014, SU-355 de 2015 y C-086 de 2019) reconocía que la Procuraduría sí podía sancionar disciplinariamente incluso a funcionarios de elección popular.

86. Por tanto, concluyó que el Consejo de Estado incurrió en violación directa de la Constitución, desconocimiento del precedente y defecto sustantivo, al aplicar retroactivamente los criterios del caso *Petro Urrego vs. Colombia*. La Corte reiteró que la CADH hace parte del bloque de constitucionalidad, pero no tiene jerarquía superior a la Constitución. En consecuencia, dejó sin efectos la sentencia del Consejo de Estado y le ordenó emitir un nuevo fallo en un plazo de dos meses, ajustado al precedente constitucional. También exhortó al Congreso a seguir armonizando la normativa interna con los estándares del sistema interamericano.

87. Por último, en la **Sentencia SU-070 de 2025** de la Corte Constitucional resolvió una tutela interpuesta por la PGN contra la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Cielo González Villa, exalcaldesa de Neiva y exgobernadora del Huila.

88. El caso se originó porque la Procuraduría sancionó disciplinariamente a González Villa por irregularidades en la celebración de un convenio durante su alcaldía. En la decisión sancionatoria se le impuso una multa y se advirtió que, al tratarse de su tercera sanción en un periodo de cinco años, se configuraba la inhabilidad sobreviniente prevista en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), que la inhabilitaba por tres años para ejercer cargos públicos. Como consecuencia de esa advertencia, el Presidente de la República la retiró del cargo de gobernadora.

89. Posteriormente, el Consejo de Estado declaró nula la advertencia de inhabilidad, argumentando que la Procuraduría había restringido los derechos

políticos de una funcionaria elegida por voto popular sin tener competencia para ello, según el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Frente a esa decisión, la Procuraduría presentó una acción de tutela, señalando que el Consejo de Estado confundió la advertencia legal con una sanción impuesta y desconoció el precedente fijado por la Sentencia C-544 de 2005, que estableció que la inhabilidad sobreviniente no constituye una sanción disciplinaria, sino una consecuencia automática derivada de la ley.

90. La Corte Constitucional consideró que la tutela era procedente, ya que el asunto planteaba una clara relevancia constitucional sobre el alcance de las competencias disciplinarias de la Procuraduría y la armonización entre la Constitución y los estándares del sistema interamericano. En su análisis, la Corte concluyó que el Consejo de Estado incurrió en defecto sustantivo y violación directa de la Constitución, al desconocer el precedente de la Sentencia C-544 de 2005 y aplicar un control de convencionalidad autónomo, sin integrar debidamente las normas internacionales con la Constitución Política.

91. En consecuencia, la Corte concedió la tutela a la Procuraduría, dejó sin efectos la decisión del Consejo de Estado del 11 de agosto de 2023 (en lo relacionado con la inhabilidad) y le ordenó emitir una nueva sentencia en un plazo de dos meses, respetando los criterios constitucionales vigentes.

92. En síntesis, la Corte reafirmó que la inhabilidad sobreviniente del artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002 no es una sanción, sino una consecuencia legal automática establecida por el legislador, y que la Procuraduría sí tiene competencia para advertir su configuración. También recordó que el control de convencionalidad debe ejercerse en armonía con la Constitución, sin desconocer el orden jurídico interno ni las competencias de los órganos constitucionales. La inhabilidad, entonces, 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.⁵⁶

La restricción de derechos político-electorales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

93. La CADH establece en su artículo 23 lo relacionado con el ejercicio de los derechos políticos,⁵⁷ los cuales agrupa bajo tres grandes grupos: participación de asuntos públicos, bien sea directamente o a través de representantes; elegir y ser

⁵⁶ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-544 de 2005, reiterada en la Sentencia SU-070 de 2025.

⁵⁷ Convención Americana de Derechos Humanos.

“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.”

elegido en elecciones periódicas de sufragio universal y secreto; y el acceso a las funciones públicas del país en condiciones generales de igualdad. Asimismo, el inciso segundo de este artículo señala la potestad de reglamentar el ejercicio de estos derechos y oportunidades atendiendo a diversos criterios, entre los cuales se incluye la condena, por juez competente, en proceso penal.

94. Por su parte, la Corte IDH ha interpretado este artículo destacando que en él no solo se establecen derechos sino también “oportunidades”, las cuales deben entenderse bajo una concepción amplia que abarca tanto las posibilidades efectivas que tienen los titulares de ejercer los derechos, como también la obligación de los Estados de garantizar, a través de medidas positivas y mecanismos óptimos, que dichas posibilidades puedan concretarse en condiciones de igualdad y no discriminación.⁵⁸ Para ello estima necesario contar con “una institucionalidad y mecanismos de carácter procedimental que permitan y aseguren el efectivo ejercicio del derecho, previniendo o contrarrestando situaciones o prácticas legales o de facto que impliquen formas de estigmatización, discriminación o represalias para quien lo ejerce.”⁵⁹

95. De esta manera, el contar con instituciones y procedimientos que permitan y regulen el ejercicio de estos derechos, incluyendo las condiciones de acceso, permanencia y limitación, es una expresión de su garantía. En efecto, la misma Corte IDH reconoce que el cumplimiento de la obligación positiva que le atañe al Estado implica que la regulación que él mismo haga sobre estos derechos debe ir más allá de las relacionadas con los límites que se le imponen en el artículo 23.2 de la CADH para la restricción de los mismos, ya que se debe contar con directrices claras que orienten el ejercicio de los derechos políticos y que prevengan la discriminación.⁶⁰

96. De esta forma la Corte IDH reconoce que el Estado cuenta con un margen de apreciación nacional para regular el ejercicio de los derechos, pudiendo cumplir con las obligaciones establecidas en la Convención de diversas maneras, que para el caso de los derechos políticos supone garantizar la existencia de instituciones y mecanismos procedimentales que permitan tener claridad sobre la manera en que se ejercerán estos derechos en cada una de las etapas que comprenden su materialización: acceso, permanencia y restricción de los mismos.

“La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las

⁵⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *San Miguel Sosa y otras v. Venezuela*. Sentencia de 8 de febrero de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas). También en *López Lone y otros v. Honduras*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).

⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *San Miguel Sosa y otras v. Venezuela*. Sentencia de 8 de febrero de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas).

⁶⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Castañeda Gutman v. México*. Sentencia de 6 de agosto de 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.”⁶¹

97. En cuanto a la regulación de los derechos políticos, la Corte IDH ha sido enfática en cuanto al objetivo que deben perseguir los Estados con su reglamentación, insistiendo en que ésta debe evitar la discriminación y garantizar el ejercicio en condiciones de igualdad, para lo cual el establecimiento de “*criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución [deben ser] razonables y objetivos.*”⁶² Por ello, en la medida en que se cumpla con las condiciones de objetividad y razonabilidad y se evite el trato discriminatorio se respetan las garantías consagradas en el artículo 23, las cuales no deben entenderse como el derecho a acceder a un cargo público, sino a hacerlo en condiciones de igualdad.⁶³

98. Este parámetro que debe seguir la regulación de los derechos políticos se relaciona con otro aspecto que la Corte IDH ha señalado sobre los mismos y es la relación estrecha que guardan con otros derechos consagrados en la CADH, puesto que en conjunto garantizan el juego democrático,⁶⁴ así como con el principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la CADH.⁶⁵

99. Con relación a este último principio ha indicado la Corte IDH que su aplicación en los procesos sancionatorios disciplinarios es indiscutible, ya que constituyen una manifestación del poder punitivo del Estado y que al igual que en las sanciones penales, comportan menoscabo y alteración a los derechos de las personas:

“La Corte ha establecido que el artículo 9 de la Convención Americana, el cual establece el principio de legalidad, es aplicable a la materia sancionatoria administrativa. Al respecto, es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas puesto que unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de una conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma sancionatoria exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran

⁶¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Castañeda Gutman v. México*. Sentencia de 6 de agosto de 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

⁶² Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) v. Venezuela*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).

⁶³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso López Lone y otros v. Honduras*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).

⁶⁴ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman v. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008.

⁶⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso López Lone y otros v. Honduras*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).

la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. En concordancia con lo anterior, la Corte considera que el principio de legalidad también tiene vigencia en materia disciplinaria, no obstante su alcance depende considerablemente de la materia regulada. La precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que cada una está destinada a resolver.”⁶⁶

100. Bajo ese entendido y en consonancia con las anteriores consideraciones, la Corte IDH ha ido estableciendo estándares para valorar situaciones en donde se han restringido derechos políticos, con el fin de determinar si tales restricciones han significado o no una violación del artículo 23 por parte de los Estados involucrados.

101. A partir de diferentes fallos, se evidencia que la Corte IDH ha sido consistente en señalar como estándares para la restricción de los derechos políticos los siguientes: (i) los criterios que orienten la restricción no pueden basarse en motivos que supongan un trato discriminatorio, pues el ejercicio del derecho debe permitirse en condiciones de igualdad;⁶⁷ (ii) las causales que generan la restricción deben fundarse en criterios objetivos y razonables;⁶⁸ (iii) todos los aspectos relacionados con la restricción deberán respetar tanto el principio de reserva de ley como el principio de legalidad; en esa medida, deberá establecerse con anterioridad la autoridad competente para restringir el derecho, el proceso a través del cual se adelantará dicho trámite, las causales por las cuales procede la restricción y las consecuencias que ésta genera.⁶⁹

102. A su vez, la Corte IDH ha indicado que la garantía de los derechos políticos está relacionada con el respeto de otros artículos de la CADH, sin que necesariamente el desconocimiento de estos últimos suponga siempre la afectación de aquellos.⁷⁰ Igualmente, ha reconocido la potestad de autoridades distintas a las jurisdiccionales para adelantar procedimientos de tipo sancionatorio disciplinario, en donde lo relevante será respetar las garantías judiciales, entendiendo que éstas operan en todos los procesos que se adelanten ante las autoridades, independientemente del sector público al que ésta pertenezca, y en los cuales se reconozcan, adjudiquen o definan derechos y obligaciones de las personas.⁷¹

103. Ahora, la claridad y consistencia con la que la Corte IDH ha aplicado estos estándares para el análisis de la restricción de derechos políticos no se ha extendido a algunas expresiones contenidas en el inciso segundo del artículo 23 de la CADH,

⁶⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso López Lone y otros v. Honduras*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).

⁶⁷ Caso Tribunal Constitucional Vs. Perú (2001) y Chocrón Chocrón v. Venezuela (2011).

⁶⁸ Casos Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) v. Venezuela (2008), Caso Castañeda Gutman v. México (2008). Reverón Trujillo v. Venezuela (2009).

⁶⁹ Casos López Lone y otros v. Honduras (2015) y Colindres Schonenberg v. El Salvador (2019).

⁷⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Tribunal Constitucional v. Perú*. Sentencia de 31 de enero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas). En este caso no se encontró una afectación al artículo 23 de la CADH, por haberse garantizado el acceso al cargo en condiciones de igualdad, pero las irregularidades en el trámite de destitución afectaron las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la CADH.

⁷¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Chocrón Chocrón v. Venezuela*. Sentencia de 1 de julio de 2011 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).

frente a las cuales ha habido diferencias sobre el alcance de su interpretación. Se trata de las expresiones “exclusivamente” y “condena, por juez competente en proceso penal”, ya que frente a estas la Corte IDH se ha pronunciado en diferentes sentidos.

104. En efecto, en el caso *Castañeda Gutman v. México*, la Corte IDH se refirió al alcance del artículo 23 respecto a la interpretación del término “exclusivamente”, indicando que no es posible interpretar de manera aislada lo señalado en cada uno de los párrafos de ese artículo, sino que deben entenderse de manera armoniosa con los demás preceptos de la CADH y que el único propósito de las causales enunciadas en el inciso segundo es el evitar la discriminación. En esa medida, las limitaciones que se establezcan, que de ninguna manera se circunscriben a las enunciadas en el párrafo segundo del artículo 23, deben ser proporcionadas y razonables y la Corte IDH analizará en cada caso particular si la reglamentación implica una restricción indebida a los derechos de la CADH.⁷²

105. Por su parte, en cuanto a las autoridades con la potestad de pronunciarse sobre los derechos y obligaciones de una persona, la Corte IDH había reconocido desde 2001 que éstas pueden ser distintas a las judiciales, lo que implica que autoridades administrativas o legislativas tienen la facultad de regular en el caso particular las condiciones para el ejercicio de los derechos, siempre y cuando se ostente la competencia para ello. En este sentido se pronunció la Corte IDH al fallar en 2001 el caso *Tribunal Constitucional vs. Perú*, cuando expresó:

“De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana.”⁷³

106. No obstante, en el caso *López Mendoza v. Venezuela* la Corte IDH optó por una interpretación literal del artículo 23.2, al considerar que en ese caso no se garantizaron los derechos políticos de la víctima por haber sido restringidos como resultado de una sanción que no provenía de una “condena” adoptada por un “juez competente” en “proceso penal”.

⁷² Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008.

⁷³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso del Tribunal Constitucional v. Perú*. Sentencia de 31 de enero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas).

107. Sin embargo, con posterioridad a este fallo, la Corte IDH al revisar nuevamente una presunta vulneración al artículo 23, hizo referencia nuevamente a los estándares establecidos para la restricción de los derechos políticos, sin señalar nada sobre la exigencia de que la limitación al ejercicio de este tipo de derechos proviniera exclusivamente de una condena dictada por un juez penal. Fue en el caso *Argüelles y otros v. Argentina*, en donde la Corte IDH determinó que no se vulneró el artículo 23 de la CADH, luego de revisar si la restricción cumplía con el requisito de legalidad, perseguía una finalidad permitida por la CADH y era necesaria y proporcional.⁷⁴ Al respecto señaló:

“Ahora bien, la Corte ha precisado las condiciones y requisitos que deben cumplirse al momento de regular o restringir los derechos y libertades consagrados en la Convención y procederá a analizar, a la luz de los mismos, el requisito legal bajo examen en el presente caso. Respecto de si la restricción cumple con el requisito de legalidad, ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material [...]”

“El segundo límite de toda restricción se relaciona con la finalidad de la medida restrictiva; esto es, que la causa que se invoque para justificar la restricción sea permitida por la Convención Americana, prevista en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos (por ejemplo las finalidades de protección del orden o salud públicas, de los artículos 12.3, 13.2.b y 15, las reglamentaciones de los derechos políticos, artículo 23.2, entre otras), o bien, en las normas que establecen finalidades generales legítimas (por ejemplo, “los derechos y libertades de las demás personas”, o “las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”, ambas en el artículo 32) [...]”

“Ahora resta definir si aun cuando la medida sea legal y persiga un fin permitido por la Convención, si ella es necesaria y proporcional. Con el fin de evaluar si la medida restrictiva bajo examen cumple con este último requisito, la Corte debe valorar si la misma: a) satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo; b) es la que restringe en menor grado el derecho protegido, y c) se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo.”

108. Por ello, la Corte Constitucional señaló que la interpretación a partir de la cual la restricción al derecho político solo es procedente cuando proviene de una decisión adoptada en un procedimiento penal no podía ser tenida como una regla clara, uniforme y reiterada.⁷⁵

⁷⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Argüelles y otros vs. Argentina*. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas).

⁷⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-500 de 2014, punto 8.3. En efecto, como se señaló en el acápite sobre la revisión de la jurisprudencia constitucional en torno a la competencia de la PGN para sancionar funcionarios públicos con relación a la CADH, en esta sentencia la Corte consideró que el cargo formulado por el demandante frente a la posible

109. No obstante, dado que la interpretación literal del artículo 23.2 realizada en el fallo del caso *López Mendoza vs. Venezuela* se reprodujo también en el fallo del caso *Petro Urrego vs. Colombia* los estándares que el Estado colombiano debe considerar al momento de regular la restricción de los derechos políticos se entienden modificados, en virtud del carácter vinculante de dicha decisión, como se explicó previamente. Por ello, en la sentencia C-146 de 2021 la Corte identificó los principales argumentos señalados en esa decisión para ajustar su precedente constitucional sobre el alcance del artículo 23.2 de la CADH. En esta oportunidad se retoman nuevamente los argumentos y las órdenes impartidas al Estado colombiano en la sentencia *Petro Urrego vs. Colombia*, con el fin de precisar los efectos que tuvo este fallo frente a los criterios del sistema interamericano que el país debe tener en cuenta al momento de restringir derechos políticos.

110. Al respecto, se encuentra que la Corte IDH señaló que el artículo 23.2 es claro en cuanto a que no se permite que un órgano administrativo aplique una sanción que implique una restricción para el ejercicio de los derechos políticos, ya que esto solo puede proceder por un acto jurisdiccional del juez competente en proceso penal. Señala que esto parte una interpretación literal de la disposición, la cual encuentra ajustada a los fines de la CADH, pero que en todo caso este instrumento permite regulaciones sobre las condiciones en que se ejercen los derechos políticos. En este punto, la Corte IDH señala que el establecimiento que hace el artículo 23.2 de un listado de causales que posibilitan la restricción de los derechos enunciados en la primera parte del artículo tiene como propósito establecer criterios claros y específicos para limitar los derechos, con el fin de que se pueda proteger a la oposición política. En esa medida, concluye que la destitución e inhabilitación de funcionarios democráticamente electos por parte de autoridades administrativas, no solo escapa del contenido literal del artículo 23.2, sino que también es incompatible con la finalidad de la CADH y en esa medida también afectó el principio de jurisdiccionalidad.

111. Por otro lado, la Corte IDH estimó que el Estado colombiano incumplió su obligación de adoptar disposiciones de derecho interno ajustadas a la CADH al contar con disposiciones que facultaban a autoridades administrativas a establecer inhabilidades e imponer sanciones a funcionarios públicos de elección popular. Igualmente, señaló que no hubo imparcialidad y tampoco operó la presunción de inocencia al haberse formulado el pliego de cargos y juzgar su procedencia por parte de una misma dependencia: la Sala Disciplinaria. Sobre esto indicó que el artículo 8 de la CADH no se opone a que una misma entidad ostente las facultades investigativas y sancionatorias, pero deben repartirse entre distintas dependencias al interior de la institución, con el fin de que sean funcionarios diferentes los que se pronuncien sobre los méritos.

afectación del artículo 23 de la CADH, debido a que la sanción no era consecuencia de un “procedimiento penal”, contrariando el criterio establecido en *López Mendoza vs. Venezuela*, no tenía la aptitud para desconocer los efectos de la cosa juzgada constitucional, en cuanto a que la presunta vulneración al artículo 23 ya había sido desestimada en la sentencia C-028 de 2006 y no se cumplían los requisitos para efectuar una nueva revisión, puntualmente, el relacionado con que la interpretación dada por el actor al art. 23.2 se tuviera como una regla clara, uniforme y reiterada.

112. Por último, la Corte IDH ordenó medidas de satisfacción y compensación que se referían a la publicación de la sentencia y el pago de unas sumas monetarias. Igualmente, ordenó como garantías de no repetición el que el Estado adecúe el ordenamiento interno en lo referente a dos puntos específicos: el primero, con relación al delito introducido por el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, sobre la elección ilícita de candidatos, ya que dicha disposición podría disuadir la participación de quienes hayan sido sancionados por una autoridad administrativa, y el segundo sobre la regulación de las restricciones a los derechos políticos, ya que éstas deben ajustarse a lo señalado en el artículo 23.2 en los términos explicados por la Corte IDH. Sobre el cumplimiento de esta última orden indicó que debería efectuarse dentro de un plazo razonable.

113. De lo anterior se desprenden dos conclusiones: la primera es que a partir de dicha sentencia el Estado colombiano debe entender que se adiciona un criterio a los estándares establecidos por la Corte IDH para la restricción de derechos políticos consistente en que éstos no pueden limitarse por parte de autoridades administrativas, ya que solo será posible a través de una decisión adoptada por un órgano jurisdiccional. El reconocimiento de este nuevo estándar se hizo en la jurisprudencia constitucional en la sentencia C-146 de 2021, modificando de esta manera el precedente sobre el alcance del art. 23.2 de la CADH. Lo segundo, es que dicho estándar no puede trasladarse al ordenamiento jurídico interno en forma automática desde la fecha de la notificación de la sentencia, sino que entrará a regir a partir del momento en que se efectúen las adecuaciones ordenadas, lo cual en todo caso debería ocurrir dentro de un plazo razonable.

El auto de unificación del Consejo de Estado del 3 de diciembre de 2024

114. En relación con el alcance del recurso extraordinario de revisión previsto en la Ley 2094 de 2021, la Sala estima pertinente traer a colación el Auto de Unificación Jurisprudencial proferido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dentro de la Radicación 11001-03-15-000-2023-00871-00, con recurrente Esther María Jalilie García y demandada la Nación – PGN.

115. En esa providencia, el Consejo de Estado precisó que dicho recurso tiene una naturaleza excepcional y finalidad estrictamente garantista, circunscrita a la revisión de sanciones disciplinarias que impliquen la restricción efectiva de derechos políticos de servidores públicos elegidos por voto popular. La Sala Plena recordó que la Sentencia C-030 de 2023 declaró la exequibilidad condicionada de las normas que regulan el recurso, estableciendo una reserva judicial en la determinación definitiva de sanciones disciplinarias de esta naturaleza y ordenando al juez ejercer un control integral de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad, así como disponer la suspensión automática de la sanción desde la admisión del recurso hasta la decisión final.

116. De igual modo, el Auto de Unificación reiteró que los jueces de lo contencioso administrativo están vinculados por la cosa juzgada constitucional y, por tanto, no pueden reabrir debates ya resueltos por la Corte Constitucional ni inaplicar normas

declaradas exequibles bajo condicionamientos específicos. Así, se advirtió que la interpretación del recurso extraordinario de revisión debe armonizar la protección de los derechos políticos, la supremacía de la Constitución y la vigencia de los estándares interamericanos, sin desconocer la validez de las facultades disciplinarias atribuidas a la Procuraduría ni el carácter subsidiario del control judicial.

117. A partir de estas premisas, dicha corporación adoptó reglas de unificación orientadas a asegurar una aplicación uniforme del recurso, precisando su procedencia, el alcance del control judicial, la intervención obligatoria del disciplinado, la competencia del juez, la suspensión automática de la sanción y la incorporación del recurso de doble conformidad cuando sea pertinente. Estas reglas, de obligatorio acatamiento, estructuran el entendimiento actual del recurso extraordinario de revisión y deben guiar su aplicación en los casos sometidos a conocimiento de la jurisdicción.⁷⁶

Solución a los problemas jurídicos planteados

118. Antes de abordar el análisis sobre si en el caso *sub judice* se configuraron los defectos invocados por el actor y por los cuales se planteó un problema jurídico asociado a cada uno de ellos, la Sala estima necesario hacer las siguientes precisiones:

119. *En primer lugar*, conforme fue indicado al momento de estructurar los problemas jurídicos que aborda esta decisión, la Sala encuentra que todos ellos parten de la premisa del desconocimiento de las competencias de investigar y sancionar disciplinariamente atribuidas a la PGN en tanto autoridad administrativa. El motivo para inobservar esta competencia se funda en el control de convencionalidad efectuado por la Sección Segunda del Consejo de Estado sobre las normas del Código Disciplinario Único que otorgan la competencia de investigar y sancionar a funcionarios públicos, incluso los elegidos democráticamente, a la PGN.

⁷⁶ “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”.

120. En efecto, la Sección Segunda advierte que el demandante pretendía la nulidad de las decisiones disciplinarias mediante las cuales la Procuraduría lo sancionó con destitución e inhabilidad general por diez años y tres meses, atribuyéndole una falta gravísima por supuestas omisiones en un contrato ejecutado durante su administración en Miraflores, Boyacá. Aunque el Tribunal Administrativo de Boyacá negó sus pretensiones, dicha decisión fue apelada y dio lugar al estudio de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

121. En la apelación, el actor reiteró que el proceso disciplinario vulneró, de manera directa, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues desde un inicio planteó que la Procuraduría, como autoridad administrativa, no tenía competencia para imponer sanciones que afectaran sus derechos políticos. A pesar de ello, ni la Procuraduría ni el Tribunal Administrativo de primera instancia examinaron sus cargos desde el parámetro convencional. El Consejo de Estado encontró que, tratándose de un servidor elegido popularmente, la Procuraduría aplicó indebidamente el artículo 44.1 de la Ley 734 de 2002, desconociendo el artículo 23.2 de la CADH y el precedente interamericano fijado el 8 de julio de 2020, que establece que las restricciones a los derechos políticos solo pueden imponerse mediante sentencia penal proferida por un juez.

122. De igual forma, la Sección Segunda advirtió que durante el proceso disciplinario no se garantizó la imparcialidad ni el debido proceso, puesto que la misma autoridad se encargó de investigar, formular cargos y sancionar. Ello vulneró la presunción de inocencia, el derecho de defensa y las garantías judiciales reconocidas en el artículo 8 de la Convención. Por estas razones, el Consejo de Estado declaró la nulidad de los actos disciplinarios de primera y segunda instancia.

123. En cuanto al restablecimiento del derecho, aunque el disciplinado ya no ejercía funciones como alcalde cuando se confirmó la sanción, esta sí le impidió acceder a otros cargos y generó una inhabilidad que permaneció registrada. No obstante, la Sala no concedió los perjuicios morales solicitados, al no existir pruebas que acreditaran una afectación emocional o impacto real en su proyecto político. Tampoco accedió a los perjuicios materiales, pues los documentos y testimonios allegados no demostraron de manera cierta la existencia ni la cuantía del daño.

124. En suma, se anuló la sanción disciplinaria por violación a estándares convencionales y garantías judiciales, pero no se reconocieron indemnizaciones por falta de prueba del perjuicio.

125. *En segundo lugar*, es preciso señalar que los actos administrativos mediante los cuales se impuso al señor Carlos Humberto Alfonso, elegido por voto popular como Alcalde del municipio de Miraflores (Boyacá), la sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad general para ejercer funciones públicas, fueron proferidos el 18 de septiembre (primera instancia) y 30 de noviembre de 2012 (segunda instancia).

126. En ese momento no existía duda alguna sobre la competencia de la PGN para imponer ese tipo de sanciones. Como se expuso previamente, esta Corporación ya había reiterado tal entendimiento en varias oportunidades, mediante decisiones con efecto *erga omnes* que hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional. Asimismo, para esa época la Corte IDH no había emitido ninguna sentencia contra Colombia que sostuviera lo contrario y, aun en los asuntos que sí había resuelto, no había sido concluyente respecto de la restricción de los derechos políticos solo pudiera provenir de una autoridad judicial.

127. Además, las sanciones mencionadas se encontraban previstas en la normativa vigente para esa época y habían sido declaradas exequibles por esta Corte. En consecuencia, la PGN no solo tenía la facultad, sino también el deber de aplicar dichas disposiciones al momento de adoptar las decisiones disciplinarias correspondiente.

128. A partir de lo expuesto, se evidencia que, conforme a la normatividad constitucional y legal vigente tanto al momento que se proferieron los fallos disciplinarios de 2012 que destituyeron e inhabilitaron al señor Carlos Humberto Alfonso, como al momento de dictarse la sentencia de primera instancia en el proceso contencioso administrativo por parte del Tribunal Administrativo de Boyacá en 2018, no era jurídicamente viable controvertir la competencia de la PGN sin desconocer la Carta Política, la ley, el efecto *erga omnes* de las decisiones de esta Corte en control abstracto y el precedente constitucional fijado en las sentencias de unificación reseñadas. De igual modo, tampoco era posible sostener una conclusión distinta con fundamento en los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como queda demostrado en el análisis desarrollado en esta providencia.

129. *En tercer lugar*, la Sala reitera, como se puso de presente en las Sentencias SU-381, SU-382 de 2024 y SU-417 de 2024, que existe un elemento transversal a la decisión relacionado con los desarrollos ocurridos después del fallo de la Corte IDH en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, los cuales dieron lugar a ajustes normativos y, finalmente, a un ejercicio de armonización llevado a cabo por esta Corporación en la Sentencia C-030 de 2023. Naturalmente, las determinaciones adoptadas en dicha providencia, al tener efectos *erga omnes* y haber hecho tránsito a cosa juzgada constitucional, deben ser acatadas por todas las personas y, de manera especial, por las autoridades judiciales.

130. *Por último*, es relevante señalar que en las Sentencias SU-381, SU-382 y SU-417 de 2024 esta Corte se dejó sin efectos las decisiones proferidas por la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante las cuales se habían anulado las sanciones disciplinarias de destitución e inhabilidad general, que había sido impuesta por la PGN antes del año 2020. En dichos asuntos, la Corte constató la configuración de violación directa de la Constitución y el desconocimiento del precedente constitucional. Además, en la Sentencia SU-381 de 2024 se verificó un defecto sustantivo y en la Sentencia SU-382 de 2024 se acreditó un defecto de falta de motivación.

131. Estas decisiones constituyen un precedente vinculante que la Sala debe observar conforme al principio *stare decisis*, dada la similitud de los supuestos fácticos y jurídicos con el caso que ahora se examina. En consecuencia, dicho precedente orientará la resolución del presente asunto.

132. *El defecto por violación directa de la Constitución.* De acuerdo con el precedente fijado en las Sentencias SU-381, 382 de 2024 y SU-417 de 2024, el defecto por violación directa de la Constitución se configuró a partir de la interpretación que realizó la autoridad accionada sobre el alcance de las decisiones de la Corte IDH, al margen del bloque de constitucionalidad. Esa lectura desconoce el principio de supremacía constitucional, pues omite la obligación de armonizar el derecho interno con el derecho internacional de los derechos humanos. En consecuencia, la autoridad judicial accionada desconoció la función y competencia que la Constitución asigna al Procurador General de la Nación, ejercida por él directamente o a través de sus delegados y agentes, para vigilar la conducta de quienes desempeñen funciones públicas, incluidas las de elección popular, y para ejercer de manera preferente el poder disciplinario, adelantar las investigaciones pertinentes e imponer las sanciones correspondientes conforme a la ley.

133. En esta oportunidad se reitera el análisis anterior, toda vez que se comprobó que la sentencia del 11 de octubre de 2023 fundamentó su decisión en la supuesta imposibilidad de que una autoridad ajena a la rama judicial y cuyas decisiones son de naturaleza administrativa, como la PGN, pudiera imponer sanciones de destitución e inhabilidad a un funcionario elegido por voto popular. Según dicha argumentación, ello contravenía, por una parte, lo previsto en el artículo 23.2 de la CADH, norma obligatoria para el Estado desde su ratificación en 1972, y, por otra, el precedente fijado por la Corte IDH en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*.

134. La postura descrita parte de asumir una supraconstitucionalidad de las disposiciones y decisiones emanadas del Sistema Interamericano, premisa que desconoce lo previsto en los artículos 4 y 93 de la Constitución Política, a partir de los cuales se ha definido la supremacía del texto constitucional. En ese marco, las normas que se integran a la Carta, como las contenidas en la CADH, lo hacen mediante la técnica del bloque de constitucionalidad, que exige una interpretación sistemática y armónica entre el texto constitucional y las disposiciones que se incorporan, y no una recepción directa, automática o literal de estas últimas. De esta manera, todas las normas que conforman el bloque, estén expresa o tácitamente en la Carta, comparten igual jerarquía y no existe entre ellas una relación de subordinación.

135. Adicionalmente, en este caso, adoptar la tesis de la supraconstitucionalidad de las normas del Sistema Interamericano para desconocer la competencia atribuida a la PGN en materia de investigación y sanción de servidores públicos, incluidos los de elección popular, supuso también el desconocimiento de los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución, que asignan expresamente dichas facultades. Esto, ya que al haber estimado que las atribuciones dadas por el artículo 44.1 de la Ley 734 de 2022 a la PGN eran incompatibles con la CADH la entidad no podía imponer las

sanciones al exalcalde de Miraflores, Carlos Humberto Alfonso, con lo cual hizo inoperante los mencionados artículos constitucionales. A su vez, esta valoración respecto del artículo 44.1 de la Ley 734 de 2002 infringió el artículo 243 de la Constitución Política, al desconocer el valor de cosa juzgada que operaba sobre la anterior disposición, ya que, como se ha sostenido a lo largo de esta providencia, varias sentencias de esta Corporación habían avalado la competencia de la PGN para imponer las anteriores medidas.

136. Por último, esta actuación también vulneró el artículo 29 de la Constitución Política, en la medida en que desconocer la competencia constitucional y legal atribuida a la autoridad que profirió la decisión, a partir de la aplicación retroactiva de estándares cuya vigencia, como se ha reiterado, opera únicamente hacia el futuro, implica una afectación directa de las garantías del debido proceso.

137. En consecuencia, se concluye que la sentencia del 11 de octubre de 2023, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, incurrió en el defecto de violación directa de la Constitución, al infringir los artículos 4, 29, 93, 243, 277.6 y 278.1 de la norma superior.

138. *El defecto por desconocimiento del precedente constitucional.* De igual manera, las Sentencias SU-381, SU-382 de 2024 y SU-417 de 2024 precisaron que también se configura el defecto por desconocimiento del precedente constitucional. Ello, porque la autoridad accionada se apartó de la interpretación fijada por esta Corte tanto respecto de las competencias de la PGN para investigar y sancionar a los servidores públicos, incluidos aquellos elegidos por voto popular, como frente al alcance de las disposiciones de la CADH, según lo definido en las sentencias de control abstracto de constitucionalidad y en las decisiones de revisión de tutela.

139. En esta oportunidad, se evidencia que nuevamente la Sección Segunda del Consejo de Estado incurrió en este defecto a través de la decisión adoptada el 11 de octubre de 2023, puesto que en su análisis se refirió exclusivamente al contenido literal del artículo 23.2 y a la sentencia *Petro Urrego vs. Colombia* para sustentar la falta de competencia de la PGN, ignorando así el precedente que frente a ambos temas se había sentado en las Sentencias C-028 de 2006, C-500 de 2014 y C-086 de 2019, de acuerdo con lo reseñado previamente al revisar la jurisprudencia constitucional. Igualmente, no se tuvieron en cuenta las Sentencias SU-712 de 2013 y SU-355 de 2015, conforme a las cuales la PGN sí tenía la competencia para imponer de manera definitiva las sanciones sobre funcionarios públicos de elección popular. Los anteriores precedentes se encontraban vigentes al momento en que la PGN debió adoptar las decisiones disciplinarias y, por lo tanto, estaba en la obligación de acatarlos.

140. Por último, tampoco fueron consideradas las Sentencias C-146 de 2021 y C-030 de 2023, por medio de las cuales esta Corte modificó el precedente relativo al alcance del artículo 23.2 de la CADH. Como se explicó previamente, la Sentencia C-146 de 2021 identificó la regla establecida en el fallo *Petro Urrego vs. Colombia* y, a partir de ella, precisó como nuevo criterio que las autoridades no

judiciales no pueden imponer, de manera definitiva, restricciones a los derechos políticos. Luego, la Sentencia C-030 de 2023 estableció la reserva judicial para la confirmación de los actos sancionatorios de la PGN respecto de servidores públicos de elección popular en ejercicio de sus funciones, fijando las pautas para la operación del recurso de revisión en estos eventos. Sin embargo, de tales reglas no podía desprenderse la aplicabilidad de dichos criterios a los actos administrativos objeto de nulidad en este proceso, toda vez que su expedición ocurrió mucho antes de la emisión de estas decisiones.

141. Debe añadirse que tampoco resulta atendible el argumento según el cual la Sección Segunda del Consejo de Estado consideró que su postura no contrariaba el precedente constitucional por el hecho de que Corte no ejerce un control de convencionalidad. Tal razonamiento parece partir de una separación rígida entre el ordenamiento jurídico interno y el internacional, desconociendo las dinámicas transjudiciales que los articulan y que, en el ámbito interno, operan a través de la figura del bloque de constitucionalidad, como reiteradamente lo ha sostenido esta Corporación. En esa medida, la argumentación empleada por la autoridad accionada también desconoce el precedente constitucional, particularmente lo señalado en las Sentencias C-101 de 2018 y C-146 de 2021, que no solo desarrollan la noción y funciones del bloque de constitucionalidad, sino que además abordan específicamente el alcance del artículo 23 de la CADH.

142. Por consiguiente, se reitera que la sentencia del 11 de octubre de 2023, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, incurrió en el defecto de desconocimiento del precedente constitucional.

143. *El defecto sustantivo en el caso sub judice.* De otra parte, en el caso estudiado en la Sentencia SU-381 de 2024 el defecto sustantivo se configuró porque la accionada desatendió las decisiones adoptadas por esta Corporación, en ejercicio del control de constitucionalidad abstracto, que tienen efectos *erga omnes* y que han hecho tránsito a cosa juzgada constitucional, en las cuales se dejó en claro que la competencia para imponer las sanciones de destitución e inhabilidad general es compatible con la Constitución y con lo previsto en el artículo 23 de la CADH. Esto, además, era evidente para la época en la cual se dictaron las decisiones de responsabilidad disciplinaria, que en esta materia se limitaron a acatar dichas decisiones y a respetar el principio de la cosa juzgada constitucional. Frente a ello, no es posible argumentar, sin incurrir en dicho defecto, que se puede llegar a una conclusión diferente a partir de lo que pudiere haber dicho la Corte IDH en una sentencia dictada en un caso en el cual no fue parte la República de Colombia.

144. Asimismo, en el asunto ahora examinado se reproduce ese mismo defecto, al optar la autoridad judicial por una interpretación de las disposiciones constitucionales y legales que atribuyen la competencia a la PGN, al margen de lo decidido por esta Corte. Asimismo, se adoptó una lectura del artículo 23.2 de la CADH que desconoce la interpretación constitucional fijada por esta Corporación,

como fue expuesto al analizar los defectos anteriores. Esto se refleja con claridad en los siguientes apartes de la sentencia impugnada:

“170. Así las cosas y aunque es deber del operador judicial efectuar, aun de oficio, el control de convencionalidad en los procesos en los que se discutan la legalidad de las sanciones impuestas, en vigencia de la Ley 734 de 2002, por la Procuraduría General de la Nación que restrinjan los derechos políticos de los servidores elegidos popularmente, cómo se señaló anteriormente, lo cierto es que, en este caso la excepción de inconventionalidad se efectúa a petición de parte, por virtud de la congruencia de la sentencia (artículo 187 del CPACA) de la competencia del superior (artículo 328 del CGP) y porque conforme con el artículo 287 ibidem “Cuando la sentencia omite resolver sobre cualquiera de los extremos de la litis o sobre cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento, deberá adicionarse por medio de sentencia complementaria, dentro de la ejecutoria, de oficio o a solicitud de parte presentada en la misma oportunidad. El juez de segunda instancia deberá complementar la sentencia del inferior siempre que la parte perjudicada con la omisión haya apelado [...]”.

171. De acuerdo con el criterio plasmado en esta providencia, la Sala advierte que el proceso que adelantó la PGN contra el ahora demandante y que culminó con la imposición de la sanción de destitución e inhabilidad general por diez años y tres meses, en tratándose de un servidor público elegido popularmente, no se ajustó a la normativa que regula la restricción de los derechos políticos y las garantías judiciales, expresamente protegidas por la CADH, acatando el precedente convencional del 8 de julio de 2020, toda vez que el marco normativo con fundamento en el cual fue destituido, en aquel momento, el primer mandatario de la capital no ha cambiado y fue el mismo con fundamento en el cual la Procuraduría General de la Nación destituyó al ahora demandante Carlos Humberto Alfonso, elegido popularmente como alcalde del municipio de Miraflores (Boyacá).

*172. Efectuado el control de convencionalidad al presente asunto, se observa que en el proceso disciplinario demandado se transgredieron normas de la CADH que garantizan el derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial, pues para la Sala es incuestionable que, en este caso, la sanción de destitución e inhabilidad general por diez años y tres meses al alcalde del municipio de Miraflores – Boyacá, impuesta por la Procuraduría Provincial de Tunja, mediante **fallo de primera instancia del 18 de septiembre de 2012** y confirmado por la Procuraduría Regional de Boyacá, mediante **fallo de segunda instancia expedido el 30 de noviembre de 2012**, con fundamento en el artículo 44.1 de la Ley 734 de 2002, violó el principio de jurisdiccionalidad, consagrado en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues la sanción contra dicho funcionario de elección popular fue ordenada por una autoridad de naturaleza netamente administrativa.*

173. *En este caso, la excepción de inconventionalidad que se aplica respecto del numeral 1° del artículo 44 del Código Disciplinario Único es porque resulta manifiestamente incompatible con el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los términos antes mencionados, pues establece la sanción de destitución e inhabilidad general para las faltas gravísimas, dolosas o realizadas con culpa gravísima, con base en la cual se restringieron los derechos políticos del señor Carlos Humberto Alfonso. (...)*”.

145. A partir de lo anterior, se constata que la autoridad accionada no efectuó una interpretación armónica, coherente y sistemática de las normas que habilitan a la PGN para imponer sanciones disciplinarias, a la luz de las decisiones de esta Corte que tienen efectos *erga omnes* y que fijan el alcance constitucional de dichas competencias.

146. **Remedio constitucional.** Por lo anterior, la Sala revocará las dos sentencias objeto de revisión y, en su lugar, amparará los derechos fundamentales de la actora. En consecuencia, dejará sin efectos la sentencia proferida el 11 de octubre de 2023 por la Sección Segunda del Consejo de Estado y ordenará a dicha Corporación que, dentro de los dos meses siguientes a la notificación de esta decisión, resuelva de fondo el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Boyacá. Al adoptar la nueva decisión, deberá considerar que, para la época en que se dictaron los fallos disciplinarios, la PGN sí tenía competencia para imponer sanciones de destitución e inhabilidad a servidores públicos de elección popular. Adicionalmente, la Sala reiterará los llamados efectuados en la Sentencia SU-381 de 2024, también reproducidos en las Sentencias SU-382 de 2024 y SU-417 de 2024.

147. **Consideraciones adicionales.** La Corte reitera lo señalado en las Sentencias SU-381, SU-382 de 2024 y SU-417 de 2024, en relación con los procesos contencioso-administrativos que examinan sanciones disciplinarias impuestas por la Procuraduría a servidores elegidos por voto popular bajo la Ley 734 de 2002. Indica que los jueces que actualmente conocen estos asuntos deben adoptar todas las medidas necesarias para decidir con celeridad, de modo que, ante eventuales ilegalidades, las decisiones no se limiten a reparar económicamente, sino que restauren efectivamente los derechos políticos vulnerados. Reitera, además, el exhorto al Congreso para adecuar la legislación interna a los estándares nacionales e internacionales vigentes.

148. Además, la Corte advierte las divergencias que se han presentado en el Consejo de Estado respecto de la admisibilidad del recurso extraordinario de revisión en estos procesos. En consecuencia, insiste en la obligación de todas las autoridades de acatar las decisiones con efectos *erga omnes*, en particular la Sentencia C-030 de 2023, que moduló dicho recurso para armonizarlo con los estándares aplicables a la restricción de derechos políticos.

149. Del mismo modo, si bien el debate en este asunto se concentra en determinar si, para la época de los hechos, la Procuraduría General de la Nación, en su condición

de órgano de control cuyas decisiones no tienen naturaleza judicial, contaba con competencia para imponer las sanciones disciplinarias que recayeron sobre el señor Carlos Humberto Alfonso -y no en cuestionar, en abstracto, la posibilidad de restringir derechos políticos-, la Corte estima necesario precisar que la protección de tales derechos se estructura sobre el presupuesto de que su ejercicio se realice conforme a los mandatos de la legalidad. En ese sentido, la representación política y el ejercicio del poder público no habilitan la extralimitación en el cumplimiento de las funciones asignadas, ni excluyen, por sí mismos, la sujeción de los servidores públicos al control disciplinario. No obstante, dicho control, en particular cuando conlleva la imposición definitiva de sanciones que restrinjan derechos políticos de funcionarios de elección popular en ejercicio de su cargo, debe ejercerse en armonía con la reserva judicial definida por esta Corporación, conforme a lo establecido en la Sentencia C-030 de 2023.

150. Lo anterior obedece a que están en juego tanto los derechos de los electores a ser representados conforme a la Constitución y la ley y también los principios y fines del Estado en materia de administración pública. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta, como se hizo en la Sentencia C-028 de 2006, los compromisos internacionales contraídos por Colombia en la lucha contra la corrupción, como lo son la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción – UNCAC,⁷⁷ la Convención Interamericana contra la Corrupción,⁷⁸ la Convención Anticohecho de la OCDE,⁷⁹ y varios tratados bilaterales en la materia. Tales instrumentos obligan a armonizar su cumplimiento con el ordenamiento jurídico interno.

III. DECISIÓN

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 de tutela proferida el 14 de junio de 2024 en primera instancia por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado y la Sentencia de tutela proferida el 5 de septiembre de 2024 en segunda instancia por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, que había declarado improcedente la acción de tutela. En su lugar, **AMPARAR** el derecho al debido proceso de la actora.

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS la Sentencia del 11 de octubre de 2023, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado dentro de la demanda de

⁷⁷ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2003 y aprobada por Colombia a través de la Ley 970 de 2005.

⁷⁸ Adoptada por Colombia mediante la Ley 412 de 1997.

⁷⁹ Adoptada por Colombia mediante la Ley 412 de 1997.

nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Carlos Humberto Alfonso, que se tramitó con el radicado 15001-23-33-000-2014-00564-01.

TERCERO. ORDENAR a la Sección Segunda del Consejo de Estado que, dentro de dos meses siguientes a la notificación de esta Sentencia, deberá resolver de fondo la demanda formulada, teniendo en cuenta que la Procuraduría General de la Nación sí tenía competencia para sancionar con destitución e inhabilidad a los servidores públicos de elección popular para la fecha en que fueron proferidos los actos administrativos demandados dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho número 15001-23-33-000-2014-00564-01.

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, dictados 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, pues 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, con carácter prioritario, 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, **LIBRAR** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada
Con aclaración de voto

CARLOS CAMARGO ASSIS
Magistrado

HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO
Magistrado
Con salvamento de voto

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado
Salvamento de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado
Ausente con comisión

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

NATALIA ÁNGEL CABO
A LA SENTENCIA SU-426/25

Referencia: expediente T-10.609.927

Asunto: acción de tutela de la Procuraduría General de la Nación contra la Sección Segunda del Consejo de Estado

Magistrado ponente:
Jorge Enrique Ibáñez Najjar

En este caso, aclaro mi voto, al igual que lo hice en las sentencias SU- 381 de 2024, SU-382 de 2024 y 417 de 2024 para reiterar mis reparos sobre el remedio judicial que se adoptó en la Sentencia C-030 de 2023 para adecuar el ordenamiento jurídico colombiano a las órdenes proferidas por la Corte IDH en la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia*.

En la Sentencia SU-426 de 2025, la Corte amparó el derecho al debido proceso de la Procuraduría General de la Nación (PGN), el cual fue vulnerado por la sentencia proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado que declaró la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales la PGN sancionó con destitución e inhabilidad al exalcalde del municipio de Miraflores, Carlos Humberto Alfonso.

Aclaro el voto en esta decisión por dos razones. La primera, porque junto con las magistradas Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger salvé parcialmente el voto en la Sentencia C-030 de 2023. En esa ocasión no estuve de acuerdo con el remedio que se adoptó para adecuar el ordenamiento jurídico colombiano a las órdenes proferidas por la Corte IDH en la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia*. Dicho remedio consistió en disponer el “recurso extraordinario de revisión” previsto en la Ley 2094 de 2021 para convertirlo en una intervención automática del juez de lo contencioso administrativo frente a sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular.

En dicho salvamento conjunto, las magistradas que lo suscribimos consideramos que la adopción del aludido remedio contradijo la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el estándar fijado por la Corte IDH. En efecto, como la Corte Constitucional lo reconoció en la Sentencia C-146 de 2021, el estándar interamericano implicaba que la PGN, en tanto autoridad administrativa, no debía estar facultada para imponer a los servidores públicos de elección popular

las sanciones de destitución, inhabilidad y suspensión. En este sentido, el “recurso extraordinario de revisión” a cargo del juez de lo contencioso administrativo, ahora vuelto automático e integral, no era suficiente para cumplir con la reserva judicial que exige el estándar interamericano.

Adicionalmente, sostuvimos que atribuirle al juez un control automático e integral de las sanciones administrativas desconocía las consideraciones de la Sentencia C-091 de 2022, en la que se declaró la inexecutable del control judicial automático de los fallos administrativos de responsabilidad fiscal. En dicha providencia, la Corte calificó como inconstitucionales las mismas cualidades que luego se le atribuyeron al recurso establecido en la Sentencia C-030 de 2023. En efecto, ese recurso no cumplía con la reserva judicial requerida por el estándar interamericano ni promovía las garantías procesales que el demandante tiene cuando cuestiona la decisión administrativa mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Sin embargo, debido a que la Sentencia C-030 de 2023 tiene fuerza de cosa juzgada constitucional y efectos *erga omnes*, en esta oportunidad acompañé la decisión de instar a las autoridades públicas a que cumplan estrictamente con lo decidido en dicha providencia. Es fundamental que los jueces cumplamos con el precedente constitucional, que en este caso está definido por la Sentencia C-030 de 2023.

La segunda razón por la cual aclaro mi voto es porque considero que, aunque el caso concreto versaba sobre una sanción adoptada antes de la expedición de la sentencia de la Corte IDH en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, podría generarse un vacío normativo y jurisprudencial respecto de un grupo de sanciones disciplinarias a servidores de elección popular: las que fueron adoptadas después de la sentencia interamericana y que no están cubiertas por las consideraciones de la Sentencia C-030 de 2023. En efecto, la Sentencia C-030 de 2023 definió su ámbito de aplicación temporal con referencia a las decisiones adoptadas en vigencia de la Ley 2094 de 2021, pero no cobijó las sanciones impuestas en procesos disciplinarios fallados bajo la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único). Aunque esta discusión no incidía en la resolución particular del caso, en mi criterio habría sido una buena oportunidad para que la Corte adoptara reglas claras y precisas que permitieran enfrentar los eventuales vacíos en el control de dichas sanciones.

En esos términos aclaro mi voto.

Fecha *ut supra*.

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
A LA SENTENCIA SU.426/25**

Referencia: Expediente T-10.609.927

Accionante: Procuraduría General de la Nación

Asunto: Facultad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones de inhabilidad o destitución a funcionarios públicos de elección popular

Magistrado ponente:
Jorge Enrique Ibáñez Najjar

1. Mediante Sentencia SU-426 de 2025, la mayoría de la Sala revocó las decisiones de tutela de instancia que habían declarado la improcedencia del amparo rogado por insatisfacción del presupuesto general de procedencia de relevancia constitucional y, en su lugar, amparó el derecho fundamental al debido proceso de la entidad accionante.
2. En concreto, la Sala Plena concluyó que la acción era procedente, pues la demanda de tutela satisfacía todos los requisitos generales de procedibilidad exigidos para el control constitucional de providencias judiciales. Encontró que, a diferencia de lo sostenido por los jueces de instancia, el asunto sí presentaba una clara relevancia constitucional, no solo porque involucraba la posible vulneración de un derecho fundamental, sino porque exigía precisar el alcance de las competencias que la Constitución Política y la ley atribuyen a la Procuraduría General de la Nación (PGN).
3. Superado lo anterior, la decisión estructuró los problemas jurídicos a partir de los defectos específicos alegados, orientados a determinar si la sentencia del 11 de octubre de 2023 de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado incurrió en *violación directa de la Constitución, desconocimiento del precedente y defecto sustantivo*, teniendo como premisa transversal el argumento central de dicha providencia, consistente en la alegada falta de competencia de la PGN para imponer sanciones disciplinarias a un servidor de elección popular. En atención a ello, la Sala examinó los requisitos especiales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales y analizó el precedente constitucional sobre las competencias disciplinarias de la PGN, diferenciando el escenario previo y posterior a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*. Con base en ese marco, abordó el caso concreto y concluyó que, conforme al precedente vigente para la época de los hechos, la competencia de la PGN estaba claramente definida y respaldada por reiterada jurisprudencia

constitucional, tesis que, explicó, en análisis judiciales por vía de acciones de tutela ha sido prohijada por esta Corporación, por ejemplo: Sentencias SU-381 de 2024, SU-382 de 2024, SU-417 de 2024 y SU-070 de 2025.

4. A partir de ello, la mayoría determinó que la autoridad judicial accionada incurrió (i) en una *violación directa de la Constitución*, al desconocer normas del bloque de constitucionalidad que delimitan la interpretación de las disposiciones superiores y sustentan la competencia disciplinaria de la PGN, lo que vulneró el debido proceso; (ii) en un *desconocimiento del precedente constitucional* al desconocer que al momento de la sanción impuesta la jurisprudencia hacía indudable la facultad de la PGN sobre la materia; y (iii) en un *defecto sustantivo* derivado de una interpretación incompatible con dicho marco al haber aplicado las normas convencionales como si fuesen de rango supraconstitucional.

5. Con el acostumbrado respeto por la posición mayoritaria de la Sala, salvo mi voto en la decisión adoptada en la Sentencia SU-426 de 2025. A mi juicio, la solución adoptada por la mayoría en esta sentencia de unificación, parte de una *lectura incompleta* del caso y de ello se deriva la inadecuada comprensión del asunto para hacerlo coincidir con los supuestos que orientaron decisiones previas, sin que se aborde de fondo si, en esta oportunidad y sin desconocer las premisas que orientan la figura del precedente, resultaba exigible una respuesta constitucional integral y robusta.

6. Por lo demás, debo agregar que la metodología empleada para dar respuesta a los interrogantes que se plantearon es confusa porque anuncia que, “[a]ntes de abordar el análisis sobre si en el caso *sub judice* se configuraron los defectos invocados”⁸⁰, se harían unas “precisiones”; sin embargo, aunque se enlistan, finalmente no se concluyen.

7. A continuación, paso a explicar los fundamentos del presente salvamento de voto:

La decisión mayoritaria presentó una lectura incompleta del caso

8. La mayoría eludió argumentos esenciales de la decisión de la Sección Segunda del Consejo de Estado que, a mi juicio, habilitaban una solución jurídica robusta e integral: la imparcialidad y los principios de favorabilidad y *pro homine*. Si bien en la parte motiva de la providencia de unificación quedó mencionado lo relacionado con el argumento sobre la imparcialidad⁸¹, nada se anotó con respecto a que la decisión estudiada también empleó, como sustento, el principio de favorabilidad para argumentar el por qué podía hacerse un estudio judicial del trámite impartido por la PGN a partir de una lectura actualizada en el precedente sobre el ejercicio de sus funciones disciplinarias frente a funcionarios de elección popular⁸². Lo anterior,

⁸⁰ §119.

⁸¹ §§ 7, 14, 16, 18, 109 y 123.

⁸² Acápito 2.3. de la parte motiva de la Sentencia del 11 de octubre de 2023, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado (sentencia objeto del estudio constitucional que se realizó).

además de que en la parte motiva se eludió por completo el pronunciamiento sobre estos temas.

Era necesario ofrecer argumentos en relación con los fundamentos expuestos por la Sección Segunda del Consejo de Estado en la decisión acusada

Sobre la falta de congruencia alegada en la decisión judicial acusada, la delimitación del objeto de la acción de tutela y la satisfacción de los presupuestos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial

9. La primera razón por la que debió hacerse un análisis material sobre tales aspectos radica en que, hasta la decisión de segunda instancia, en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho ningún sujeto procesal, ni interviniente y tampoco el *a-quo* presentaron razones jurídicas orientadas a cuestionar la competencia disciplinaria de la PGN frente a funcionarios de elección popular a partir de la posición de la Corte IDH. Fue la autoridad judicial accionada quien, por primera vez en el proceso, añadió a la discusión esos temas.

10. Sobre el particular, de manera errada la Sentencia SU-426 de 2025 enuncia que desde el inicio del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho se reprochó la competencia de la PGN por ser una autoridad administrativa y no judicial⁸³, ello no ocurrió; lo único que se sostuvo desde el inicio, fue que, según expuso Carlos Humberto Alfonso en su demanda de nulidad y restablecimiento del derecho⁸⁴, el trámite adelantado por la PGN cuando impuso las sanciones fue contrario a las nociones que guían el debido proceso probatorio y desatendió el deber de obrar de forma imparcial por no valorar correctamente los hechos exculpatorios que estimó demostrados.

11. Así, pues, lo primero que debió ocupar a la Sala era indagar en la presunta falta de congruencia que significó el hecho de que el *ad-quem* haya presentado argumentos basados en razones no esbozadas por los extremos procesales ni tampoco por el *a-quo*, cuestión que, de hecho, fue claramente reprochada por la PGN en la acción de tutela formulada y en la impugnación que presentó, tal como quedó expuesto en la parte descriptiva de la providencia⁸⁵. De esta manera, el asunto relativo al desconocimiento del principio de congruencia tenía incidencia directa en la *delimitación del objeto de la acción de tutela* y pon ende en el desarrollo analítico del caso y desde luego en el estudio del cumplimiento del presupuesto general de procedencia de la tutela contra providencias judiciales.

12. Con el ánimo de continuar la exposición de razones de disenso frente a la decisión mayoritaria, debo decir que, en efecto, el proceso nulidad y restablecimiento del derecho se impulsó reclamando la configuración de la prescripción de la acción disciplinaria y acusando un indebido proceso probatorio, pero la Sala del Consejo de Estado accionada anuló los fallos disciplinarios con base en un control de

⁸³ § 122.

⁸⁴ Al respecto revisar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

⁸⁵ §§ 8 y 16.

convencionalidad por infracción a los principios de reserva judicial e imparcialidad -al concentrar facultades inquisitivas en el trámite disciplinario reglado en la Ley 734 de 2002, aplicado en el caso concreto-, es decir, se fundó en razones diferentes a las propuestas por el demandante.

13. En atención a la decisión adoptada, la entidad accionante señaló que en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho no se presentaron alegatos relacionados con la competencia de la Procuraduría General de la Nación. De ahí que, en estricto rigor jurídico, los argumentos constitucionales invocados en la solicitud de amparo no hayan sido debatidos en el curso del proceso ordinario. Además, dentro de la argumentación respecto de la vulneración del debido proceso, la entidad accionante indicó que se desconoció el *carácter rogado* de la jurisdicción de lo contencioso administrativo lo que se tradujo en una violación al derecho a la defensa “al declararse la nulidad de los actos administrativos demandados por cargo distinto de los formulados por el demandante y de los cuales se defendió”

14. Dicho señalamiento implicaba -al menos- que la Sala Plena analizara si, además de los defectos enunciados concretamente en la tutela (violación directa de la Constitución, defecto sustantivo y desconocimiento del precedente constitucional y del Consejo de Estado), debía estudiar autónomamente -con base en la acción de tutela presentada- el desconocimiento del principio de congruencia a partir de la posible configuración de un *defecto procedimental absoluto*⁸⁶ mismo que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, se presenta en los casos en que “la sentencia no está en conexión con los hechos y pretensiones aducidos en la demanda”⁸⁷.

15. Ahora bien, superada esa discusión, correspondía a la Sala Plena determinar si en el caso objeto de revisión se superaban los requisitos generales de procedencia. En particular, frente al requisito de subsidiariedad, correspondía analizar si el desconocimiento del principio de congruencia podía alegarse a través de otro medio de defensa judicial.

16. A mi juicio, contra la decisión de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado no procedían los recursos ordinarios de reposición, apelación, queja o súplica de los que tratan los artículos 242 a 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En el mismo sentido, tampoco resultaban procedentes los recursos extraordinarios de unificación de jurisprudencia de acuerdo con los artículos 257 y 258 del CPACA o de revisión previsto en la Ley 2094 de 2021.

17. Sin embargo, la falta de congruencia puede configura una causa de nulidad de la sentencia que puede reclamarse vía recurso de revisión del que trata el artículo 250 del CPACA⁸⁸ o por vía de incidente de nulidad. No obstante, expliqué que tales remedios judiciales no se entienden idóneos para resolver la controversia que debió analizar la Corte, en razón a que el estudio sobre la temática que se aborda -facultades

⁸⁶ Corte Constitucional, Sentencia SU-424 de 2012.

⁸⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-424 de 2012.

⁸⁸ Sala Plena del Consejo de Estado, Sentencia de Unificación del 8 de mayo de 2018 (Exp. 11001-03-15-000-1998-00153-01); Sala Quinta Especial de Decisión del Consejo de Estado, Sentencia del 14 de febrero de 2025 (Exp. 11001-03-15-000-2024-02179-00).

disciplinarias de la PGN frente a funcionarios de elección popular en el marco de la Ley 734 de 2002-, ha tenido diferentes posiciones al interior del Consejo de Estado y ello tiene origen en la dificultad que ha representado para la judicatura la armonización de dos preceptos normativos de rango supralegal con apariencia opuesta, como lo son, por un lado, la competencia constitucional asignada a la PGN para sancionar a servidores electos popularmente y, por otro, la garantía del principio de reserva judicial frente a estas mismas personas, establecido en la CADH.

18. Por consiguiente, la ausencia de idoneidad de los medios judiciales ordinarios, junto a las razones dadas en la Sentencia SU-426 de 2025 para predicar la satisfacción del presupuesto general de procedencia de relevancia constitucional, permiten concluir, como el efecto lo hizo la Sala, que el caso debe ser atendido por la Corte Constitucional como intérprete autorizada del Texto Superior. La naturaleza de la discusión jurídica implica fijar criterios con respecto a la interpretación y aplicación de normas de rango constitucional y convencional, evento que no tiene un escenario propicio de discusión a través de los comentados instrumentos ordinarios de controversia (recurso extraordinario de revisión e incidente de nulidad).

19. Por lo expuesto, no existe un mecanismo judicial adecuado para atender el conflicto que aquí subyace y ello habilita la intervención del juez constitucional. Sin embargo, como lo anticipé, el estudio del asunto fue incompleto y obvió el asunto relativo al desconocimiento del principio de congruencia que ciertamente ameritaba un pronunciamiento particular, al haber sido uno de los reproches esenciales de la PGN en su acción de tutela. En todo caso, el deber de motivación de la decisión judicial reclamaba la exposición de razones que permitieran que ello fuese así. Como quiera que ello no ocurrió, era menester abordar lo referente la incongruencia y profundizar, a partir de la fundamentación de la decisión judicial cuestionada, si la autoridad accionada obró de forma correcta o no. No se trataba solamente de consultar qué se decidió (la anulación de los fallos disciplinarios de la PGN), si no de indagar, con base en la acción de tutela, si los argumentos que conllevaron a esa decisión atendieron cabalmente el ordenamiento jurídico que la vinculaba y si el ejercicio hermeneúutico realizado por la autoridad judicial accionada fue acertado. Sobre esto último no se evidencia en la Sentencia SU-426 de 2025 algún abordaje.

La decisión mayoritaria se apoya en premisas no demostradas

20. Cuando en la decisión mayoritaria se anuncia que se harán unas precisiones previas⁸⁹, pareciera sugerirse que se expondrían hechos probados, pero entre los primeros resalta la afirmación de que la autoridad judicial accionada asumió una postura “supraconstitucional” por haber sostenido que la sanción impuesta por la PGN contravino el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y el precedente de la Corte IDH en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*. Al respecto, no se observa explicación alguna que fundamente la afirmación de que la Sección Segunda haya asumido una postura “supraconstitucional”; simplemente se afirmó, pero no se detalló qué argumentos o apartes de la decisión judicial cuestionada dan lugar a que ello pueda concluirse.

⁸⁹ § 119.

21. Llama la atención este punto porque, al revisar la decisión judicial cuestionada, es fácil identificar que la Sección Segunda del Consejo de Estado (i) hizo un esfuerzo importante para explicar que ese tipo de controversias no se resuelve a partir de una preferencia normativa, sino que la interpretación debe ser sistemática, integradora y armónica, siguiendo los derroteros que sobre la materia ha decantado esta Corporación⁹⁰, y (ii) fundamentó la nueva lectura para interpretar el caso, incorporando a la discusión la obligación judicial de revisar integralmente el trámite sancionatorio incluso a partir del principio de favorabilidad⁹¹.

22. A partir de la decisión judicial, no se advierte una aplicación mecánica que haga entender que se asumió una postura *supranormativa*. Por el contrario, la decisión presentó razones de interacción armónica y sistemática de preceptos, valores y principios incorporados en el bloque de constitucionalidad, sin que la decisión mayoritaria se haya ocupado en pronunciarse acerca de por qué esa propuesta hermenéutica, que involucra al principio de favorabilidad, era inaceptable a la luz de la Constitución.

23. Es cierto que la Sección Segunda del Consejo de Estado en su decisión literalmente dijo⁹², que para el caso debían preferirse las garantías judiciales contenidas en el artículo 8 de la CADH sobre aquellas prodigadas del ordenamiento interno. No obstante, a partir de ese dicho no puede sostenerse que la autoridad accionada haya adoptado una postura “*supraconstitucional*”, ya que hacerlo implicaría incurrir en una falacia, pues, como toda decisión judicial, la lectura de ese apartado de forma aislada o desconectada de los razonamientos que le preceden, conlleva a una apresurada y desacertada interpretación del fallo. La Sección Segunda del Consejo de Estado en el momento de la providencia ya había ofrecido argumentos suficientes que hacen sencillo comprender que la fuerza ilocutiva del discurso⁹³, es decir, la intención pragmática del enunciado, *no era jerarquizar las normas* (entre otras razones porque no hay disposiciones convencionales de procedimiento disciplinario sancionatorio), sino señalar que se prefiere, o que por la interpretación judicial armónica e integrada de los preceptos convencionales, constitucionales y los principios de favorabilidad y *pro homine*, era necesario acoger los lineamientos procesales orientadores señalados en el artículo 8 de la CADH; es decir, no se trató de una selección arbitraria de una disposición por razón jerárquica alguna -por demás inexistente-.

24. Por otro lado, la mayoría de la Sala sostiene que la Sección Segunda del Consejo de Estado desconoció la cosa juzgada constitucional porque omitió valorar que cuando la PGN sancionó al señor Carlos Humberto Alfonso la jurisprudencia constitucional prohijaba sus facultades sancionatorias aun ante funcionarios de

⁹⁰ §§ 88 a 94 y 112 a 116 de la Sentencia del 11 de octubre de 2023, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado (sentencia objeto del estudio constitucional que se realizó).

⁹¹ §111, 129 a 139, y Acápito 2.3. de la parte motiva de la Sentencia del 11 de octubre de 2023, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado (sentencia objeto del estudio constitucional que se realizó).

⁹² §178 de la Sentencia del 11 de octubre de 2023, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado (sentencia objeto del estudio constitucional que se realizó).

⁹³ Siguiendo a John L. Austin, *Cómo hacer cosas con palabras* (Madrid: Editorial Paidós, 2016).

elección popular⁹⁴. Sin embargo, no atribuyó ningún valor a las razones de la autoridad accionada para justificar por qué no seguía la línea que de antaño prohijó la Corte Constitucional y que avalaba la potestad sancionatoria-disciplinaria de la PGN contra funcionarios de elección popular.

25. La accionada precisó que el juez de lo contencioso administrativo está obligado a realizar un control de legalidad *integral*⁹⁵ al trámite sancionatorio que examina y por virtud de ello le es posible auscultar la totalidad del procedimiento adelantado, tarea para la que debió considerar el cambio jurisprudencial que provocó la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, a partir de las Sentencias C-146 de 2021 y C-030 de 2023, además de que era indispensable valorar el asunto teniendo en cuenta los principios de favorabilidad y *pro homine*⁹⁶. En tal sentido, ante la ausencia de pronunciamiento expreso sobre las razones que motivaron la decisión de la Sección Segunda del Consejo de Estado, a continuación me pronunciaré sobre estas razones y dejaré sentada la posición que justifica el presente salvamento de voto.

Análisis de las razones que expuso la Sección Segunda del Consejo de Estado y que debieron ser consideradas en la decisión mayoritaria

El principio de reserva judicial y su relación con los principios de favorabilidad y *pro homine* en el caso concreto

26. La operatividad del principio de reserva judicial en el ámbito disciplinario representa un desarrollo normativo favorable al sujeto disciplinado. Desde la Sentencia C-146 de 2021 esta Corporación, teniendo en cuenta el fallo de la Corte IDH *Petro Urrego vs. Colombia* y las consideraciones allí vertidas sobre los artículos 8 y 23 de la CADH, marcó un cambio jurisprudencial en el sentido de establecer que la potestad disciplinaria de la PGN respecto de funcionarios de elección popular se encuentra limitada por el mencionado principio. Se precisó que las eventuales sanciones disciplinarias que fueren procedentes contra estas personas deben imponerse preservando ese principio, de tal forma que, para su imposición, debe mediar intervención judicial.

⁹⁴ § 136.

⁹⁵ Cabe señalar que el análisis integral de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria no es un capricho y, por el contrario, respeta el precedente de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 11001-03-25-000-2011-00316-00(SU), 9 de agosto de 2016, en la que se indicó que el control judicial de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria *es integral* de conformidad con los siguientes aspectos: “1) La competencia del juez administrativo es plena, sin “deferencia especial” respecto de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria. 2) La presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio es similar a la de cualquier acto administrativo. 3) La existencia de un procedimiento disciplinario extensamente regulado por la ley, de ningún modo restringe el control judicial. 4) La interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley. 5) Las irregularidades del trámite procesal, serán valoradas por el juez de lo contencioso administrativo, bajo el amparo de la independencia e imparcialidad que lo caracteriza. 6) El juez de lo contencioso administrativo no sólo es de control de la legalidad, sino también garante de los derechos. 7) El control judicial integral involucra todos los principios que rigen la acción disciplinaria. 8) El juez de lo contencioso administrativo es garante de la tutela judicial efectiva”.

⁹⁶ §§ 100 a 102, 111, 120 a 124 y 129 a 139 de la Sentencia del 11 de octubre de 2023, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado (sentencia objeto del estudio constitucional que se realizó).

27. Este cambio se consolidó con la Sentencia C-030 de 2023, en la que la Corte enfatizó que la PGN no ejerce funciones jurisdiccionales sino administrativas. En esa oportunidad se estudió la constitucionalidad de diversas disposiciones normativas a través de las cuales el legislador apuntó a la armonización del derecho interno con la CADH respecto las facultades de las autoridades administrativas disciplinarias.

28. Entre otras cosas, el legislador rediseñó el procedimiento disciplinario y agregó la posibilidad de que las sanciones disciplinarias impuestas por la PGN pudieran ser revisadas, a través de un recurso, por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Corte eliminó el carácter potestativo de dicho recurso cuando la sanción corresponda a funcionarios electos popularmente e impuso su revisión automática e inmediata. Puntualizó que aquel procedimiento para la revisión tiene efectos hacia el futuro y aplica solo para los casos en los que “i) no hubieren transcurridos 30 días desde su notificación, ii) en las que estuviere en trámite el recurso extraordinario de revisión o iii) las que se adopten con posterioridad, en todos los casos, teniendo en cuenta el día siguiente de la fecha de es[a] decisión (17 de febrero de 2022)”.

29. En concreto, se entiende que con las comentadas decisiones esta Corporación integró el derecho interno con los principios establecidos en el derecho internacional, particularmente en lo que respecta a la reserva judicial como un componente ineludible para alcanzar la protección y garantía de los derechos del disciplinado. Por tanto, actualmente no hay duda de que el principio de reserva judicial constituye un pilar fundamental en la estructura del trámite disciplinario que se adelanta en contra de funcionarios de elección popular; no es simplemente una formalidad, sino una condición indispensable para la validez de las sanciones que se impongan en ese contexto.

30. Así las cosas, de la lectura constitucional que ha hecho esta Corte sobre la materia y teniendo en cuenta el efecto normativo⁹⁷ de las Sentencias C-146 de 2021 y C-030 de 2023, se entiende que este principio representa una garantía esencial que, si bien fue entendida por mucho tiempo desde una aproximación fragmentaria -en la que no se advertía su tensión con ciertas potestades disciplinarias de naturaleza administrativa-, hoy, desde la hermenéutica actual, exige su respeto como expresión de la protección efectiva de los derechos fundamentales y la sujeción del poder sancionador a límites convencionales.

31. Debido a esto, cuando tiene lugar el examen judicial de una sanción disciplinaria impuesta a un funcionario electo popularmente emerge la obligación para el juzgador competente de verificar si el procedimiento disciplinario empleado cumple con el estándar de garantías exigibles. Lo cual, en el contexto que se viene estudiando, relacionado con el ejercicio de jurisdiccionalidad como limite a la potestad sancionatoria de la PGN respecto de servidores elegidos popularmente, supone un

⁹⁷ Respecto del efecto normativo del precedente constitucional, revisar sentencias C-621 de 2015, C-259 de 2015, SU-454 de 2020 y SU-295 de 2023 y Autos 399 de 2017 y 596 de 2022.

compromiso forzoso, pues, al consistir en la armonización del derecho interno con el convencional, todas las autoridades están llamadas a velar por su cumplimiento.

32. Lo anterior, porque esta Corporación ha precisado que los jueces administrativos no pueden limitarse a resolver los litigios con base únicamente en la disposición legal aplicable, sino que están llamados a interpretar y aplicar el ordenamiento jurídico a la luz de los principios, valores, normas y derechos consagrados en la CP y, por tanto, su función no se agota en el análisis formal de la demanda o en el control estricto de legalidad, sino que implica una labor activa de protección de los derechos fundamentales involucrados en cada caso⁹⁸. Precisamente, en desarrollo de los artículos 4 y 229 de la CP, las autoridades judiciales deben procurar la garantía de tutela judicial efectiva dentro de la función pública de administración de justicia.

33. Este deber cobra mayor relevancia cuando se advierte que, a pesar de que la parte demandante no haya invocado expresamente una norma constitucional o un derecho fundamental, puede ocurrir que del conjunto de los hechos del proceso se infiera una posible afectación a estos. En tales situaciones, el juez administrativo tiene la obligación de aplicar de oficio las normas constitucionales pertinentes, con el fin de asegurar la vigencia y el goce efectivo de los derechos fundamentales⁹⁹.

34. Puntualmente, esta Corte ha destacado que “los procesos que se adelantan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo también deben procurar la efectividad de los derechos constitucionales”¹⁰⁰ y esto tiene sentido en la medida en que se interiorice la perspectiva constitucional de la actividad jurisdiccional¹⁰¹ y con ello se materialice el hecho de que “el juez administrativo[,] a efecto de asegurar [la] vigencia y goce efectivo [de los derechos fundamentales,] debe aplicar la correspondiente norma constitucional, en forma oficiosa, así la demanda no la haya invocado expresamente”¹⁰².

35. A su vez, debe mencionarse que la jurisprudencia interamericana ha introducido la noción, según la cual los Estados parte de la CADH, para concretar la obligación de garantía de los derechos humanos en el ámbito interno, deben adelantar una verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales tanto con las normas de la CADH como con la interpretación que de ellas se haga en la jurisprudencia de la Corte IDH¹⁰³.

36. Esta herramienta tiene una aplicación tanto a nivel internacional como nacional. En el internacional, esta tarea la desempeña la Corte IDH, la cual tiene la facultad de excluir del ordenamiento jurídico aquellas normas que sean incompatibles con la CADH a partir de los casos que son sometidos a su jurisdicción. Desde su creación, esta ha sido una de las funciones esenciales de la Corte IDH, pues tiene el mandato

⁹⁸ Corte Constitucional, sentencias SU-039 de 1997, C-197 de 1997, C-415 de 2012, C-400 de 2013, T-285 de 2021, T-514 de 2023 y C-060 de 2023.

⁹⁹ Corte Constitucional, sentencias SU-039 de 1997, T-285 de 2021 y T-514 de 2023.

¹⁰⁰ Corte Constitucional, sentencias T-285 de 2021 y T-514 de 2023.

¹⁰¹ Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992.

¹⁰² Corte Constitucional, Sentencia C-197 de 1997, reiteradas en las sentencias C-415 de 2012 y C-400 de 2013.

¹⁰³ Nash R, Claudio, *Introducción al Control de Convencionalidad* en Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana De Derechos Humanos N° 7: Control De Convencionalidad (2019), pg. 4

de interpretar la CADH y supervisar que los Estados que han aceptado su jurisdicción cumplan con sus disposiciones¹⁰⁴.

37. En el ámbito nacional, esta herramienta debe ser implementada por los funcionarios del Estado, especialmente por quienes administran justicia, aunque no se limita a ellos. Estos funcionarios deben verificar que las normas internas sean compatibles con la CADH, actuando siempre dentro de sus competencias. Este análisis busca asegurar que la interpretación y aplicación de las leyes nacionales se alinee con los estándares de derechos humanos establecidos en la CADH a través, por ejemplo, de eliminar normas incompatibles del orden jurídico interno (ya sea por medios legislativos o judiciales), interpretar las normas nacionales conforme a los compromisos internacionales, adecuar la actuación de los poderes públicos a dichos compromisos y modificar prácticas estatales contrarias a los estándares internacionales¹⁰⁵.

38. En reiteradas ocasiones, la Corte IDH ha definido esta obligación en el siguiente tenor:

“(…) cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la [CADH], todos sus órganos, **incluidos sus jueces** y demás órganos vinculados a la administración de justicia, también están sometidos a aquél, **lo cual les obliga a velar para que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin**. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, **los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana**”¹⁰⁶ (énfasis propio).

39. Haciendo un énfasis específico en cómo los jueces deben adelantar esta labor de verificación de compatibilidad de la normativa nacional con la interamericana,

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ Corte IDH, Caso López Mendoza vs. Venezuela, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 1 de septiembre de 2011, párr. 226; *ver también* Corte IDH, Caso Almonacid Arrellano y otros vs. Chile, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 26 de septiembre de 2006, párr. 124; Corte IDH, Caso García y Montiel Flores vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 26 de noviembre de 2010, párr. 225; Corte IDH, Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela, Excepción Preliminar, fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 1 de julio de 2011, párr. 164, Corte IDH, Caso López Lone y otros vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 5 de octubre de 2015, párr. 307, Corte IDH, Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 24 de noviembre del 2006, párr. 128, Corte IDH, Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 12 de agosto de 2008, párr.180, Corte IDH, Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 339, Corte IDH, Caso Fernández Ortega y otros. vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 30 de agosto de 2010, párr. 236; Corte IDH, Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 31 de agosto de 2010, párr. 219, Corte IDH, Caso Liakat Ali Alibux vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 30 de enero de 2014, párr. 151.

incluida su interpretación, el caso Almonacid Arrellano y otros vs. Chile estableció lo siguiente:

“La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero **cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la [CADH], sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin**, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de ‘control de convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”¹⁰⁷ (énfasis propio).

40. En tal sentido, resulta claro que las autoridades judiciales, en una correcta ejecución de sus deberes internacionalmente impuestos, están en la obligación de desarrollar, de oficio, una labor de verificación de compatibilidad y congruencia entre la normativa nacional con la interamericana, teniendo en cuenta la interpretación que la Corte IDH haya hecho de esta última en la jurisprudencia regional.

41. Incluso, como se ha expuesto, esta es una obligación que recae en cabeza del operador judicial no únicamente en cumplimiento de sus obligaciones internacionales, sino que también resulta coherente con las impuestas a la luz del principio *pro persona*. Ello implica que, ante varias interpretaciones posibles, el juez debe optar siempre por aquella que otorgue la mayor protección y eficacia a los derechos fundamentales, asegurando que el ordenamiento interno se aplique en armonía con los estándares interamericanos y que la función jurisdiccional se ejerza de manera garante de los derechos humanos.

42. De hecho, esta fue la postura adoptada por las Sentencias C-030 de 2023, SU-381 de 2024 y SU-382 de 2024 al establecer que “en virtud de los principios de complementariedad y subsidiariedad del DIDH [derecho internacional de los derechos humanos], en el marco del SIDH [sistema interamericano de derechos humanos] las autoridades nacionales son las principales encargadas de satisfacer la obligación internacional de armonizar los estándares sobre derechos humanos”.

43. En particular, la Sentencia C-030 de 2023 señaló que la relación entre el DIDH y la Constitución no se rige por jerarquías, sino por coordinación y diálogo. En consecuencia, los desacuerdos interpretativos deben resolverse mediante complementariedad, respeto mutuo y apertura interpretativa, incluso adaptando

¹⁰⁷ Corte IDH, Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 26 de septiembre de 2006, párr. 124; *ver también* Corte IDH, Caso La Cantuta vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 29 de noviembre de 2006, párr. 173.

estándares para maximizar la protección de derechos. La Corte IDH mantiene un margen de escrutinio variable: amplio para asuntos orgánicos o procedimentales, y estricto respecto de los mínimos esenciales de derechos humanos. El proceso de armonización corresponde principalmente a las autoridades nacionales, bajo los principios de subsidiariedad y complementariedad, garantizando siempre razonabilidad, proporcionalidad y la preservación del núcleo esencial de los derechos.

44. Así, pues, teniendo en cuenta que el juez administrativo tiene la obligación de aplicar de oficio las normas constitucionales pertinentes con el fin de asegurar la vigencia y el goce efectivo de los derechos fundamentales, en este caso, siguiendo la armonización comentada del derecho interno se hace imperante la revisión del caso de manera integral, tal como planteó la autoridad judicial accionada.

45. Para el efecto, la sanción impuesta al señor Carlos Humberto Alfonso siguió el régimen procedimental previsto en la Ley 734 de 2002, en el que la instrucción y juzgamiento se concentró en la PGN. La sanción se impuso en el año 2012, época en la que la mencionada ley se encontraba vigente y en la que esta Corporación no había hecho explícita la incorporación del principio de jurisdiccionalidad contenido en el artículo 23 de la CADH.

46. Luego, el acto administrativo de sanción fue demandado a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y, tras el fallo de primera instancia -11 de julio de 2018-, la autoridad judicial accionada, se encontró con el complejo panorama jurisprudencial, puesto que, para el momento en que emitió su decisión -11 de octubre de 2023-, ya estaba redefinida la necesidad de que el trámite disciplinario frente a funcionarios de elección popular debía albergar inexcusablemente la garantía de reserva judicial.

47. La situación descrita significó para esa autoridad analizar un proceso sancionatorio adelantado conforme unas reglas vigentes para su época y, al mismo tiempo, apreciar cómo se incorporó en el derecho nacional la premisa de que ese tipo de trámites debe preservar la reserva judicial.

48. Pues bien, a partir de este panorama es posible entender que el conflicto normativo fue manejado correctamente a la luz de la Constitución. La decisión de segundo grado -objeto de la presente acción- expresamente indicó la aplicación del principio de favorabilidad, considerando que incorporar al derecho interno el principio de reserva judicial representa una de las mayores garantías para el disciplinado, por lo que si el trámite seguido en su contra se hizo al amparo de una norma que no contenía dicha garantía (Ley 734 de 2002), esta sin duda le es desfavorable y, en consecuencia, existiendo ya la hermenéutica desarrollada por la jurisprudencia constitucional que impone la comentada garantía, debía preferirse, como en efecto ocurrió, esa nueva determinación.

49. Vale mencionar que la aplicación del principio de favorabilidad en este contexto no es una cuestión novedosa para solucionar el conflicto. Recuérdese que el artículo

21 de la Ley 734 de 2002 prevé que en el proceso disciplinario deben atenderse los principios contenidos en dicha ley, en la CP y en los tratados internacionales y, precisamente la favorabilidad, además de estar en el artículo 14 de la misma ley, también se estructura en los demás cuerpos normativos comentados.

50. Por su parte, en la decisión mayoritaria se aseguró que la aplicación retroactiva de un estándar jurisprudencial perjudica el derecho al debido proceso¹⁰⁸. Sin embargo, para llegar a tal afirmación se obvió por completo responder por qué el principio de favorabilidad no es un fundamento constitucionalmente válido. Sobre el particular, es importante recordar que los distintos procedimientos disciplinarios a cargo de la PGN que se han legislado incorporan en su regulación el *principio de favorabilidad* (artículo 15 de la Ley 200 de 1995¹⁰⁹, artículo 14 de la Ley 734 de 2002¹¹⁰ y artículo 8 de la Ley 1952 de 2019¹¹¹). Asimismo, esta Corporación ha señalado que el derecho disciplinario constituye una forma de ejercicio de la potestad sancionadora del Estado y, como tal, debe estar fundado en principios y valores constitucionales y asegurar en todo momento la vigencia de los elementos propios de la garantía del debido proceso¹¹². En ese mismo orden, teniendo en cuenta que se está en presencia de una forma de ejercicio del *ius puniendi*, la persona investigada o juzgada disciplinariamente tiene derecho a gozar de similares garantías a aquellas que estructuran el derecho penal¹¹³.

51. Entre tales las garantías se destacan de forma especial los principios de legalidad y favorabilidad. El primero, columna vertebral de todo régimen punitivo, exige que las conductas reprochables, las sanciones aplicables y los procedimientos a seguir estén previamente definidos, aunque vale aclarar que su exigencia es menos rigurosa que en el derecho penal, en virtud de las diferentes finalidades que persiguen y del grado de afectación a los derechos fundamentales. En el derecho administrativo sancionador, la Corte ha admitido que, dada la finalidad de las sanciones administrativas, orientadas a preservar el interés general, la función pública o el orden institucional, es posible cierta flexibilidad en el diseño normativo; se tolera el uso de conceptos jurídicos indeterminados y se admite, bajo condiciones, la habilitación legal para que la administración expida normas reglamentarias que desarrollen aspectos del régimen sancionatorio¹¹⁴. Con todo, la legalidad asegura previsibilidad, seguridad jurídica y evita la arbitrariedad en el ejercicio del poder punitivo estatal.

52. Sin embargo, la propia lógica garantista que informa el derecho sancionador reconoce que la legalidad, aún en su firmeza estructural, admite excepciones que

¹⁰⁸ § 137.

¹⁰⁹ “En materia disciplinaria la Ley favorable o permisiva se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable”.

¹¹⁰ “En materia disciplinaria la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Este principio rige también para quien este cumpliendo la sanción, salvo lo dispuesto en la Carta Política”.

¹¹¹ “En materia disciplinaria la ley permisiva o favorable, sustancial o procesal de efectos sustanciales, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Este principio rige también para quien esté cumpliendo la sanción, salvo lo dispuesto en la Constitución Política”.

¹¹² Corte Constitucional, sentencias C-555 de 2001, C-181 de 2002, C-982 de 2002, C-124 de 2003, C-328 de 2003, C-818 de 2005, C-340 de 2006, C-692 de 2008, C-401 de 2013, C-146 de 2021 y C-030 de 2023, entre otras.

¹¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-692 de 2008.

¹¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-211 de 2024.

refuercen la protección de los derechos fundamentales. En este sentido, **la favorabilidad opera como una modulación del principio de legalidad**, en cuanto permite aplicar retroactivamente la norma más benigna cuando esta resulta más favorable al disciplinado¹¹⁵. De este modo, la favorabilidad no contradice la legalidad, sino que la complementa desde una perspectiva constitucional.

53. Al respecto, ha sostenido la Corte que, en virtud del principio de legalidad, las autoridades administrativas sólo pueden imponer sanciones en aplicación de normas preexistentes, en las que se consagran claramente las conductas que constituyen falta disciplinaria, así como las sanciones que se derivan como consecuencia¹¹⁶. No obstante, ello encuentra una excepción en la garantía del principio de favorabilidad, que debe ser analizado en cada caso concreto¹¹⁷.

54. De tal manera que la aplicación del principio de reserva judicial, al resultar más favorable para el disciplinado, en tanto otorga una protección más garantista de su derecho al debido proceso, era una respuesta constitucionalmente admisible teniendo en cuenta el principio de favorabilidad, como ya se anotó. Ello significó, al tiempo, la materialización del principio *pro persona*, según el cual, en el evento en que existan dos interpretaciones respecto de una norma, se debe dar una aplicación prevalente y prioritaria a aquella que propenda por el *mayor respeto a los derechos humanos*.

55. Pues bien, el ejercicio hermenéutico que desarrolló esta Corporación a partir de la Sentencia C-146 de 2021 y que ratificó de forma clara e irrefutable en la Sentencia C-030 de 2023, conforme al cual, hay reserva judicial para efectos de sanciones disciplinarias cuando son impuestas a personas elegidas por voto popular, encarna una interpretación más garantista de los derechos fundamentales del disciplinado, derechos que son constitucional y convencionalmente reconocidos y, por tanto, es válido desde el punto de vista constitucional dar prevalencia a tal interpretación.

56. En suma, en las sentencias C-146 de 2021 y C-030 de 2023 se estableció de manera inequívoca la necesidad de que los procedimientos disciplinarios seguidos por la PGN contra funcionarios electos respeten el principio de reserva judicial. De manera que, aunque la sanción al señor Carlos Humberto Alfonso se impuso conforme a la Ley 734 de 2002, vigente al momento de los hechos, las decisiones que resolvieron el medio de control contencioso fueron adoptadas con posterioridad a las referidas decisiones que hicieron notablemente más garantista el ejercicio de la facultad disciplinaria. Por tanto, conforme al principio de favorabilidad, y a la luz del principio *pro persona*, tales decisiones resultan aplicables, dado que consagran condiciones más protectoras y garantistas de los derechos del disciplinado.

¹¹⁵ Corte Constitucional, sentencias C-181 de 2002 y C-692 de 2008.

¹¹⁶ No obstante, se insiste, la Corte también ha moderado la aplicación del principio de tipicidad en materia disciplinaria y ha sostenido que la precisión con la que deben estar consagradas las conductas calificadas como faltas no es la misma que se exige en el derecho penal, sino que se otorga un margen de movilidad al juzgador para determinarlas. Ver sentencias C-099 de 2003, C-406 de 2004, C-853 de 2005, C-507 de 2006, T-917 de 2006, T-1039 de 2006.

¹¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-692 de 2008.

57. Este deber no surge de una pretendida superioridad del derecho internacional sobre el interno, sino del reconocimiento de que los tratados internacionales sobre derechos humanos que han sido ratificados por Colombia, hacen parte del parámetro de validez del ordenamiento jurídico. En consecuencia, el examen de convencionalidad no se presenta como una opción discrecional, sino como un imperativo funcional que exige a todas las autoridades judiciales y administrativas, verificar la compatibilidad de las normas y actuaciones internas con los estándares convencionales aplicables. El examen de convencionalidad no representa una innovación inesperada, sino la concreción progresiva de una garantía fundamental.

En definitiva, la validez constitucional de la decisión en punto de la aplicabilidad del principio de reserva judicial no se explica por un único fundamento, sino por la convergencia de dos fuentes estrechamente vinculadas para este caso: de un lado, el deber oficioso de aplicar la CADH que recae sobre todas las autoridades, y, de otro, los efectos normativos de las sentencias C-146 de 2021 y C-030 de 2023. Esta doble fuente -imperativo convencional y nueva hermenéutica constitucional- refuerza la exigencia de aplicar el principio de reserva judicial y de garantizar, por favorabilidad, el estándar más protector de los derechos del disciplinado.

58. Ahora bien, la definición en la Sentencia C-030 de 2023 de los efectos de ese fallo en relación con el recurso extraordinario de revisión previsto en la Ley 2094 de 2021, no representan ningún obstáculo para entender el proceder del Consejo de Estado como ajustado a la Constitución. Lo anterior, por cinco razones:

59. *Primera*, los efectos allí definidos se circunscriben a regular la manera en que dicho recurso actúa como mecanismo de garantía de la reserva judicial a los casos específicamente ahí delimitados, **sin excluir ni condicionar la aplicación directa del principio de reserva en otros escenarios**.

60. *Segunda*, aunque esa sentencia diseñó un procedimiento de revisión automática aplicable a ciertos supuestos, ello no puede entenderse como una limitación al deber general de seguir el estándar más garantista ya reconocido desde la Sentencia C-146 de 2021. En dicha providencia, la Corte estableció que el principio de reserva constituye una garantía fundamental del debido proceso en los procedimientos disciplinarios adelantados contra funcionarios de elección popular, por lo que su desconocimiento afecta sustancialmente los derechos del disciplinado. En consecuencia, el hecho de que el caso concreto del accionante no se ajuste formalmente a los presupuestos procesales que habilitan la revisión automática no impide aplicar el principio de favorabilidad.

61. *Tercera*, la actuación del Consejo de Estado al aplicar oficiosamente este estándar no solo era jurídicamente exigible, sino que se encontraba en consonancia con el principio *pro persona* y la obligación reforzada de asegurar la protección más amplia posible a los derechos del disciplinado en contextos sancionatorios.

62. *Cuarta*, debe tenerse presente que el principio de reserva judicial no se trata de una regla meramente procedimental, sino de una garantía estructural del debido proceso que obliga de forma transversal a todos los actores judiciales y administrativos, sin necesidad de esperar una adecuación normativa exhaustiva.

63. *Quinta*, el diseño del procedimiento disciplinario previsto por el legislador siempre ha marcado el deber de que en el proceso se apliquen de forma prevalente los principios rectores del derecho disciplinario. Precisamente la Ley 734 de 2002 en su artículo 21 estableció que se atenderán “los principios rectores contenidos en esta ley y en la Constitución Política [y] en lo no previsto en esta ley se aplicarán los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia, y lo dispuesto en los códigos Contencioso Administrativo, Penal, de Procedimiento Penal y de Procedimiento Civil en lo que no contravengan la naturaleza del derecho disciplinario”.

64. Por ende, la noción del principio de reserva judicial no puede entenderse como una aplicación forzada en este escenario particular, sino que tiene aplicabilidad, además de las razones previamente explicadas, porque la misma Ley 734 de 2002 así lo permite.

65. Teniendo en cuenta lo dicho, es importante indicar que, si bien esta Corporación en sentencias SU-381 de 2024, SU-382 de 2024, SU-417 de 2024 y SU-070 de 2025 estudió casos similares al que ahora se atiende y aunque reconoció la inclusión del principio de reserva judicial, el desenlace en aquellos casos fue diferente al que aquí se propugna. Ello es así porque en el caso presente la decisión involucró la consideración de tres fundamentos ineludibles que fueron base de la decisión judicial cuestionada: imparcialidad (sobre el que se hablará enseguida), favorabilidad y el principio *pro persona*. Estos dos últimos, con carácter transversal en el ordenamiento jurídico, apuntan a que el examen del asunto necesariamente busque aplicar la interpretación de la norma que garantice de mejor manera la satisfacción de los derechos del disciplinado.

66. En este sentido, el estudio que se propone no afecta necesariamente lo dicho por la Sala Plena, sino que, teniendo estas providencias como premisa, incorpora a la discusión los fundamentos de imparcialidad, favorabilidad y el principio *pro persona*, con lo cual interpreta tales decisiones a la luz de principios constitucionales que orientan su aplicación práctica, en función de asegurar el *estándar más protector para el disciplinado*, en armonía con la jurisprudencia constitucional y los desarrollos del sistema interamericano de derechos humanos.

La imparcialidad como garantía judicial y su relación con los principios de favorabilidad y *pro homine* en el caso concreto

67. Como complemento a lo expuesto hasta ahora, es importante enfatizar en que la decisión mayoritaria concentró toda su fundamentación en sustentar por qué no podía exigirse la verificación del principio de reserva judicial, omitiendo que la decisión cuestionada anuló la sanción disciplinaria impuesta por la PGN no solo por aquella

razón, sino también porque, según dijo la autoridad judicial accionada, el trámite adelantado por aquella autoridad administrativa desconoció la garantía judicial de imparcialidad¹¹⁸. Esto quedó claramente expuesto en la parte descriptiva de la decisión mayoritaria¹¹⁹, pero fue excluido del debate.

68. Lo anterior conlleva entonces a sostener que, aún en caso de que el suscrito compartiese la argumentación de la decisión mayoritaria, la decisión judicial objeto del escrutinio constitucional se mantendría incólume porque no fue desvirtuada una de las razones fundamentales que la motivó. Valga recalcar que lo referente a la imparcialidad no fue un dicho de paso ni un argumento subsidiario. La falta de garantía de imparcialidad fue un aspecto principal que, junto con el principio de reserva judicial, provocó la anulación del fallo disciplinario, al punto que incluso por sí solo tiene la potencialidad de enervar su validez.

69. Según la tesis de la Sección Segunda del Consejo de Estado, la garantía de imparcialidad exigía evitar que una misma autoridad concentrara las funciones de investigación, acusación y juzgamiento, conforme al estándar convencional. Para abordar este asunto, debe destacarse que la PGN no construyó en su demanda de tutela algún fundamento encaminado a controvertir el contenido material del argumento expuesto por el Consejo de Estado sobre la falta de garantía de imparcialidad que se dice existió en curso del proceso disciplinario seguido al señor Carlos Humberto Alfonso. Tan solo alegó que ese argumento le fue sorpresivo, porque se introdujo en la sentencia de segunda instancia, sin que hubiese sido propuesto por el demandante como cargo en la demanda inicial.

70. En otras palabras, la PGN no cuestionó el análisis de imparcialidad derivado del artículo 8 de la CADH. Su reparo, más bien, se dirigió a cuestionar que dicho razonamiento hubiera sido incorporado como parte de la *ratio decidendi* sin formar parte del marco argumentativo inicialmente delimitado por el actor en el proceso contencioso-administrativo, lo que, a su juicio, desconoció el principio de congruencia procesal y el carácter rogado de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (asunto ya abordado previamente en este salvamento).

71. Pues bien, es preciso recordar que el principio de imparcialidad, como garantía estructural del debido proceso, exige que la autoridad encargada de juzgar a una persona mantenga una posición objetiva y ecuánime frente al caso, libre de intereses previos o motivaciones ajenas al derecho. En este sentido, la imparcialidad constituye un elemento esencial para preservar la confianza de la ciudadanía en las decisiones adoptadas por los órganos representativos del Estado y con mayor razón cuando ello ocurre en ejercicio del *ius puniendi*.

72. En el contexto del procedimiento disciplinario colombiano, la Ley 734 de 2002 adoptó un modelo de corte inquisitivo¹²⁰, en el cual las facultades de investigación,

¹¹⁸ §§ 140 a 152 y 171 a 179 de la Sentencia del 11 de octubre de 2023, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado (sentencia objeto del estudio constitucional que se realizó).

¹¹⁹ §§ 7, 14, 16, 18, 109 y 123.

¹²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2023.

acusación y decisión sancionatoria se encontraban radicadas en cabeza de la misma autoridad. Este diseño responde a una determinada concepción del interés público, orientada a preservar la moralidad administrativa, que en su momento fue considerado adecuado por el legislador para la persecución de faltas disciplinarias cometidas por servidores públicos. No obstante, no existe un modelo procesal que, por sí mismo, pueda considerarse superior o preferible en términos absolutos frente a otros. La idoneidad de un determinado diseño procedimental depende del contexto normativo, institucional y material que se pretenda atender, así como de los principios orientadores propios de la materia regulada. Por ello, corresponde al legislador su concepción y, en esa medida, cada modelo procesal debe evaluarse con base en su capacidad para responder de manera eficaz, garantista y coherente a los fines del proceso en el ámbito específico en que se aplica, y no con arreglo a criterios formales o comparativos desligados de su funcionalidad jurídica.

73. Desde esta perspectiva, no puede afirmarse que el esquema procesal contenido en la Ley 734 de 2002 fuera, en el momento de su aplicación, por sí mismo incompatible con la garantía de imparcialidad; de hecho, en sus artículos 22 y 94 se destaca que sus actuaciones deben operar en función de este principio. Recuérdese que, en efecto, dentro del derecho sancionador se entendía que la imparcialidad en este modelo procesal podía garantizarse bajo el supuesto de que la autoridad investigara, con igual rigor, tanto los hechos incriminatorios como los exculpatorios, en desarrollo del principio de búsqueda de la verdad material¹²¹.

74. No obstante, la comprensión contemporánea del principio de imparcialidad ha evolucionado. La jurisprudencia y la doctrina constitucional actual señalan que la instrucción de un juicio sancionatorio compromete la imparcialidad del juez, ya que su iniciativa puede generar un interés que afecta su objetividad¹²². Aunque en el derecho sancionador la caracterización inquisitiva era tradicionalmente aceptada, hoy se considera que, para garantizar la imparcialidad, el juez que encarna el *ius puniendi* no debe tener ningún interés en la causa, ni siquiera por su participación o iniciativa en la instrucción del asunto.

75. La Corte IDH mantiene una posición afín a esa perspectiva. En efecto, en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, el tribunal internacional señaló que el modelo inquisitivo en el que una misma entidad administrativa concentra las funciones de investigación, acusación y sanción, es incompatible con la garantía de imparcialidad contenida en el artículo 8 de la CADH¹²³. Afirmó que el deber de imparcialidad exige no solo la ausencia de interés directo o preferencia por alguna de las partes, sino también un

¹²¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 30 de junio de 2016 (Exp. 11001-03-25-000-2011-00170-00).

¹²² Corte Constitucional, sentencias T-1034 de 2006 y C-762 de 2009. Ferrajoli, Luigi: *Derecho y razón* (Madrid, España: Editorial Trotta, 2012).

¹²³ Corte IDH, Caso *Petro Urrego vs. Colombia*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 8 de julio de 2020 pár. 129: “La Corte advierte que la concentración de las facultades investigativas y sancionadoras en una misma entidad, característica común en los procesos administrativos disciplinarios, no es sí misma incompatible con el artículo 8.1 de la Convención, siempre que dichas atribuciones recaigan en distintas instancias o dependencias de la entidad de que se trate, cuya composición varíe de manera que tal que los funcionarios que resuelvan sobre los méritos de los cargos formulados sean diferentes a quienes hayan formulado la acusación disciplinaria y no estén subordinados a estos últimos”.

diseño institucional que permita excluir toda percepción de parcialidad estructural. Subrayó que no es compatible con este estándar que la autoridad que investiga sea también la que decide sobre la responsabilidad del disciplinado, ya que ello puede generar un vínculo funcional que comprometa su objetividad. Asimismo, resaltó que la presunción de inocencia se ve comprometida cuando el proceso se construye desde un rol activo de la misma autoridad, con capacidad sancionadora¹²⁴.

76. Teniendo en cuenta lo anterior, el estándar de imparcialidad exige límites más estrictos para evitar que una misma autoridad investigue y sancione, con lo que procura alcanzar mayor neutralidad en el proceso. Por eso, si el procedimiento inicial no ofrecía esas garantías, lo correcto era que el Consejo de Estado, tal como lo hizo, revisara íntegramente el trámite a la luz del reciente estándar. Recuérdese, además, que este actuar no es reprochable tampoco a la luz de los principios de favorabilidad y *pro homine*, toda vez que la intervención judicial, permitida bajo la óptica actual de la noción de imparcialidad en los procesos sancionatorios, garantiza -sin duda alguna- un enfoque más garantista de los derechos humanos, al no permitir la concentración de investigación, acusación y juzgamiento en una sola autoridad disciplinaria.

77. Las autoridades judiciales tienen la obligación de interpretar y aplicar las normas internas de conformidad con los tratados de derechos humanos ratificados por el Estado, en especial, cuando tales normas se refieren a derechos fundamentales, como el debido proceso y han sido interpretados en casos en donde el Estado colombiano haya sido parte, pues estos adquieren carácter vinculante¹²⁵. Por ende, como quiera que al momento en que se profirió la sentencia acusada ya se había comunicado la decisión de la Corte IDH, no se aprecia irracional ni tampoco arbitrario que la autoridad judicial acusada haya incorporado entre sus razones la insatisfacción de la garantía de imparcialidad.

78. Se insiste en que el principio de congruencia procesal, que impone al juez decidir conforme a lo planteado por las partes y en armonía entre la motivación y la parte resolutive de la sentencia, encuentra un límite y complemento en la *supremacía constitucional*. Aunque la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se rige por el carácter rogado del proceso, lo que impide decidir *ultra o extra petita*, ello no exime al juez de su deber de aplicar de oficio la Constitución para garantizar la efectiva protección de los derechos fundamentales, incluso si no han sido expresamente invocados en la demanda¹²⁶.

79. En esa línea, ese deber impone a los jueces la obligación de verificar que las normas internas sean compatibles con los tratados internacionales, especialmente aquellos que consagran y desarrollan derechos humanos. La exigencia, fundada en el principio *pro persona*, implica que los jueces, en el marco de sus competencias,

¹²⁴ *Ibidem* “el diseño particular del proceso seguido contra el señor Petro evidencia una falta de imparcialidad desde el punto de vista objetivo pues resulta lógico que, al haber formulado los cargos contra el señor Petro, la Sala Disciplinaria tenía una idea preconcebida sobre su responsabilidad disciplinaria”.

¹²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-146 de 2021.

¹²⁶ Corte Constitucional, sentencias T-406 de 1992, SU-039 de 1997, C-197 de 1999, C-415 de 2012, C-400 de 2013, T-285 de 2021, C-060 de 2023 y T-514 de 2023.

deben aplicar preferentemente aquellas disposiciones que brinden una mayor protección a la dignidad humana y garanticen de forma más efectiva el goce de los derechos fundamentales.

80. Así, si bien el trámite seguido contra el señor Carlos Humberto Alfonso, en el momento de su ocurrencia, se desarrolló conforme al marco legal vigente y no contradecía de manera evidente los estándares constitucionales entonces reconocidos, la evolución jurisprudencial posterior sobre el tema en concreto y el estándar interamericano -con mayor razón vinculante a partir del caso *Petro Urrego vs. Colombia*- permiten concluir a la luz de la hermenéutica actual que el diseño procedimental contenido en la Ley 734 de 2002 no garantizó para el sancionado el principio de imparcialidad. Vale mencionar que es válido darle una mirada actual al asunto porque precisamente lo que aquí se está juzgando es el trámite judicial y su decisión, la cual fue adoptada en este contexto, es decir, no se está examinando un caso antiquísimo revestido de cosa juzgada desde antaño, sino que es ese enjuiciamiento actual el que ocupa a la Corte.

81. De manera que no es posible, entonces, compartir que se haya desconocido sin más un precedente constitucional o que se haya obrado al margen de los derroteros normativos fijados por esta Corporación, pues en realidad lo que se observa es que la Sección Segunda del Consejo de Estado sí tuvo en cuenta los precedentes de esta Corte para decidir, solo que agregó a la discusión ingredientes que antes (y ahora) no habían sido atendidos (favorabilidad, principio *pro homine* e imparcialidad), con lo cual llegó a una conclusión distinta sin reinterpretar supuestos, ni situaciones.

Sobre la inadecuada limitación de la discusión constitucional objeto de la acción de tutela

82. En la decisión mayoritaria se concluyó que “aunque el debate de este asunto se concentra en determinar si, para la época de los hechos, la PGN, como órgano de control cuyas decisiones no son de naturaleza judicial, tenía competencia para imponer las sanciones disciplinarias que recayeron sobre el señor Carlos Humberto Alfonso, y no en cuestionar la posibilidad misma de restringir derechos políticos, la Sala considera necesario enfatizar que la protección de estos derechos se hace bajo el supuesto de que su ejercicio sea conforme con los mandatos que dicta la legalidad”¹²⁷. Al respecto, debo señalar que ese propósito reduce bastante la discusión jurídica que tuvo lugar.

83. La decisión mayoritaria afirma que su tesis de imposibilidad de aplicación retroactiva del estándar jurisprudencial obedece al principio de legalidad, pero desconoce que aplicar el principio de legalidad no significa una constatación formalista de lo que ello comporta, pues, como ya se expuso, el principio de legalidad lleva conexo el de favorabilidad como una excepción válida y constitucionalmente viable. No se trataba entonces solo de constatar si lo que hizo la PGN era legal o no, pues ello en sí mismo nunca fue el eje la discusión; lo que debió ocupar a la Sala Plena era definir si con todo el viraje jurisprudencial que hubo sobre la materia y la

¹²⁷ §150.

incorporación a la discusión de los principios de favorabilidad y *pro homine*, era viable realizar un examen judicial a un hecho anterior en el que fuese posible exigir la garantía del principio de jurisdiccionalidad y de imparcialidad. Todo ello desde una lectura actualizada, pues el proceso de nulidad se preocupa por examinar la validez del acto, que se sostiene a partir, no solo de estándares formales como el contenido exegético de la disposición legal, sino también materialmente la atención a principios que la misma ley albergaba (favorabilidad e imparcialidad). Sin embargo, sobre esto, nada dijo la decisión mayoritaria.

La decisión judicial acusada no incurrió en ninguno de los defectos invocados en la acción de tutela

84. Teniendo en cuenta las consideraciones explicadas, al efectuar una lectura completa del asunto puede observarse que no se configuró ninguno de los defectos endilgados por la entidad accionante y que fueron estudiados por la Sala Plena. Como se recordará, la PGN acusó concretamente la configuración de los defectos (i) sustantivo, (ii) desconocimiento del precedente y (iii) violación directa de la Constitución.

85. El *defecto sustantivo* se configura cuando una decisión judicial se aparta injustificadamente del marco normativo aplicable debido a errores en la interpretación o aplicación de la ley. Este defecto no implica que el juez de tutela imponga su criterio interpretativo, sino que evalúe si la decisión judicial es abiertamente arbitraria, irrazonable o vulnera derechos fundamentales. Se presenta, por ejemplo, cuando se aplica una norma que no corresponde al caso por ser impertinente, derogada o inexistente; cuando la interpretación de la norma es contraevidente, perjudicial sin justificación, manifiestamente errada o carente de motivación suficiente; o cuando se desconoce la Constitución, una interpretación conforme o un precedente vinculante.

86. Por su parte, el *defecto por desconocimiento del precedente* ocurre cuando el juez omite aplicar una línea jurisprudencial obligatoria sin ofrecer una justificación razonada y transparente. Si bien los jueces tienen autonomía para apartarse del precedente, deben cumplir con una doble carga: referirse expresamente a la jurisprudencia que abandonan y motivar suficientemente las razones de su cambio.

87. Finalmente, la *violación directa de la Constitución* sucede cuando una providencia judicial desconoce el principio de supremacía constitucional, bien sea por omitir la aplicación de normas fundamentales, por aplicar normas contrarias a la Constitución o por no realizar una interpretación conforme. En todos los casos, lo que está en juego es la garantía de los derechos fundamentales y la coherencia del ordenamiento jurídico con los principios constitucionales.

88. Los tres defectos acusados por la entidad accionante se fundamentan en el mismo supuesto: la Sección Segunda del Consejo de Estado desconoció que la Constitución confiere a la PGN la facultad de sancionar disciplinariamente a funcionarios electos popularmente, facultad que, según planteó, la jurisprudencia constitucional confirma

pacíficamente y del mismo modo el precedente horizontal del Consejo de Estado, autoridad que incluso había anunciado que unificaría su posición sobre esta temática en otro expediente judicial, anunció que no se cumplió que por ende evidencia la desatención de su propio precedente¹²⁸.

89. Si bien durante tiempo extendido se prohió la tesis de que la facultad constitucional de la PGN para sancionar a funcionarios electos popularmente no era incompatible con el artículo 23 de la CADH, la decisión de la Corte IDH, vinculante para el Estado colombiano, marcó el inicio de un cambio jurisprudencial para, ahora, destacar que aquella potestad disciplinaria se encuentra sujeta al límite convencional del principio de reserva judicial. En efecto, cualquier sanción disciplinaria que recaiga sobre estas personas debe imponerse preservando ese principio, lo que implica la intervención de una autoridad judicial.

90. Con base en lo dicho, lo primero que se advierte es que el entendimiento que la entidad accionante expone respecto del estado actual de la jurisprudencia es impreciso. Si bien el proceso disciplinario se adelantó con antelación al comentado cambio jurisprudencial, no es acertado exigir que, para el momento en que se falló la segunda instancia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, debía mantenerse la tesis inicial expuesta por esta Corporación o el Consejo de Estado y bajo ese horizonte resolver definitivamente el litigio.

91. Esta imposibilidad radica en que, en este caso, la Sección Segunda del Consejo de Estado estaba compelida a revisar el expediente bajo la armonización ya trazada por esta Corporación entre el derecho interno y el derecho convencional. Ello, debido a que la temática del asunto sufrió una transformación en su estructura dogmática en aspectos axiales, como la exigencia de reserva judicial y la comprensión actual de la garantía de imparcialidad; cada uno de los cuales representa, desde distintas perspectivas, mayores garantías para el disciplinado. Por ende, tanto por la obligación de aplicar oficiosamente la CADH, como por el principio de favorabilidad, resultaba ineludible auscultar el trámite en su integridad a partir de este entendimiento.

92. Lo anterior no implica que la PGN, al momento de adelantar el proceso disciplinario, estuviera en la obligación de anticipar el giro jurisprudencial posterior sobre esta materia ni de aplicar criterios que aún no se habían consolidado. De hecho, además de que los artículos 8 y 23 de la CADH no han variado, la idea fundamental aquí expresada es que la actuación de la Sección Segunda del Consejo de Estado resulta justificada porque, para el momento en que se profirió la sentencia de segunda instancia, ya se había producido el cambio jurisprudencial descrito y este debía ser tenido en cuenta inevitablemente, pues, dada la naturaleza judicial del control ejercido sobre el acto administrativo sancionatorio, primero, era legítimo y necesario aplicar el estándar más garantista en beneficio del disciplinado, conforme al nuevo entendimiento prevalente y a la luz del principio *pro homine* y, segundo, la vinculatoriedad convencional imponía una actividad judicial en ese sentido.

¹²⁸ Expediente digital, archivo “2ED2ACCIONDETUTELAPDF(.pdf) NroActua 2-Demanda-1”.

93. Bajo ese entendido, no hubo *desconocimiento del precedente* porque, para la época de la sentencia acusada, la jurisprudencia reciente había cambiado respecto del entendimiento al que se refiere la entidad accionante en su demanda. Para ese momento, en la jurisprudencia constitucional ya era claro que la facultad sancionatoria de la PGN tiene precisos límites convencionales, como el respeto al principio de reserva judicial. Entonces, la decisión del Consejo de Estado tuvo en cuenta la hermenéutica actual, pues ya se había estructurado este nuevo panorama, y por ello fue acertada.

94. Por lo demás, el hecho de que la Sección Segunda del Consejo de Estado haya anunciado en otro proceso judicial que en él unificaría su posición sobre el tema que ahora se aborda, no constituía una limitante a la autonomía judicial para haber decidido previamente el expediente que aquí se examinó, ya que dicho anuncio no provocó efectos suspensivos expresamente fijados en esa providencia ni tampoco existe disposición normativa que restrinja el proceder acontecido. De modo que tampoco se configura el desconocimiento del precedente horizontal en los términos reprochados por el accionante.

95. Finalmente, no se configuró un *defecto sustantivo*. La Sección Segunda del Consejo de Estado aplicó el contenido normativo de los preceptos que definen la facultad constitucional de la PGN desde su perspectiva actual: deben garantizarse los principios de reserva judicial y de imparcialidad. Por ende, la tesis de la entidad accionante, según la cual el Consejo de Estado obró como juez convencional en el fallo acusado y, por lo mismo, desconoció las normas que otorgan a la PGN la posibilidad de sancionar a funcionarios de elección popular es equivocada, puesto que soslaya la hermenéutica que actualmente rige el tema y obvia la armonización decantada por esta Corporación en las sentencias C-146 de 2021 y C-030 de 2023 a partir del precedente del caso Petro Urrego vs. Colombia.

96. Por último, se configuró una *violación directa de la constitución*. El Consejo de Estado aplicó las normas constitucionales según su entendimiento vigente al momento de decidir, que la vinculaba y que guarda conformidad con los estándares actuales sobre los límites convencionales de la facultad sancionatoria de la PGN. Por tanto, lejos de atentar contra la Constitución, acogió su interpretación más reciente, que exige respetar garantías como la jurisdiccionalidad y la separación de roles, ambas derivadas del bloque de constitucionalidad.

97. En conclusión, si bien procedía la revocatoria de las decisiones de instancia que declararon la improcedencia de la acción de tutela, ello debió haber ocurrido para, en su lugar, **negar** las pretensiones formuladas por la entidad accionante.

98. En los términos anteriores dejo consignado mi salvamento de voto respecto de la Sentencia SU-426 de 2025, proferida por la Sala Plena, con el respeto que profeso por la decisión mayoritaria.

Fecha *ut supra*,

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado