



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN 3

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, veinticinco (25) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
REFERENCIA:	15001-23-33-000- 2019-00194 -00
DEMANDANTE:	CARLOS ALBERTO ACEVEDO VELÁSQUEZ
DEMANDADO:	PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
TEMA:	DESTITUCIÓN DE SERVIDOR PÚBLICO DE ELECCIÓN POPULAR – EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL – CONTROL DE CONVENCIONALIDAD
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Agotadas las etapas procesales precedentes, procede la Sala a proferir sentencia en los términos del artículo 187 del CPACA.

I. ANTECEDENTES

DEMANDA¹

Declaraciones y condenas

1. El señor CARLOS ALBERTO ACEVEDO VELÁSQUEZ, a través de apoderado judicial, instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, con el objeto de que se declare la nulidad de la Resolución 003 del 23 de mayo de 2018, confirmada en segunda instancia por la Resolución 012 del 31 de agosto del mismo año. Estos actos impusieron las sanciones de destitución e inhabilidad general por el término de 10 años al actor mientras ocupaba el cargo de Alcalde del Municipio de Almeida para el periodo 2016-2019.
2. Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho solicitó que se condene a la entidad accionada al pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir desde el 9 de octubre de 2010 (sic) “y hasta la fecha en que efectivamente se produjo su reintegro al cargo”.

¹ Archivo 2 del expediente electrónico.

3. También pidió que se condene a la entidad demandada al pago de 50 SMLMV *“por la grave afectación a su buen nombre, derivada del hecho de haberlo mostrado ante la sociedad como un infractor de la ley, sin serlo, y haberlo sometido al escarnio público que representa salir de su cargo como alcalde del Municipio de Almeida – Boyacá por la sanción de destitución e inhabilidad general de 10 años que le impuso el ente de control”*.

4. Adicionalmente, solicitó que la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN publique en su página web oficial la sentencia que se dicte en el presente proceso, como medida restaurativa derivada de la grave afectación a su buen nombre.

5. Finalmente, pidió que se ordene el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA.

Fundamentos fácticos

6. Como fundamentos fácticos de la demanda, el apoderado de la parte demandante enunció los que se resumen enseguida:

7. Que el 25 de octubre de 2015 el señor CARLOS ALBERTO ACEVEDO VELÁSQUEZ fue elegido como Alcalde del Municipio de Almeida para el periodo 2016-2019.

8. Que el 16 de marzo de 2016 una queja anónima denunció ante la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN que el demandante fue elegido a pesar de encontrarse inhabilitado para ocupar el cargo, por haber intervenido en la celebración de varios contratos dentro del año anterior a su elección en los términos del artículo 37-3 de la Ley 617 de 2000.

9. Que la entidad accionada inició un proceso disciplinario con base en esta queja y, finalmente, dictó los actos acusados al encontrar configurada la inhabilidad, específicamente por la celebración del contrato 00669 del 13 de enero de 2015.

10. Que ante esta situación el accionante presentó una acción de tutela, la cual fue declarada improcedente en primera instancia por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Tunja. Sin embargo, la Sala de Decisión 2 del Tribunal Administrativo de Boyacá, en sentencia del 19 de noviembre de 2018, amparó los derechos del señor ACEVEDO VELÁSQUEZ de forma transitoria y ordenó la suspensión temporal de los efectos de las decisiones disciplinarias, con su consecuente reintegro inmediato al cargo.

11. Que el fallo de tutela en mención asimismo otorgó el término de 4 meses para la formulación del medio de control ordinario y la solicitud de una medida cautelar, so pena de la cesación del amparo constitucional.

Fundamentos de derecho

12. El apoderado de la parte demandante formuló los cargos que a continuación se sintetizan:

a) Falta de competencia funcional de la Procuraduría General de la Nación para sancionar con destitución e inhabilidad general de 10 años al señor CARLOS ALBERTO ACEVEDO VELÁSQUEZ, elegido por votación popular como Alcalde del Municipio de Almeida:

13. Consideró violado los derechos del actor al debido proceso y a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, explicando el contenido de estas garantías.

14. Refirió que la anterior vulneración se deriva de la falta de competencia funcional de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN para expedir los actos sancionatorios objeto de enjuiciamiento.

15. Recalcó que, de acuerdo con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia del Consejo de Estado, la entidad demandada no tiene competencia para destituir e inhabilitar a los servidores elegidos por votación popular *"cuando el cargo que se les imputa nada tiene que ver con hechos de corrupción"*.

16. Citó en extenso el fallo del caso Petro (exp. 2014-00360) y explicó que *"la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado determina que la atribución prevista en el artículo 44 numeral 1° del Código Disciplinario Único, relativa a la sanción de destitución e inhabilidad general, únicamente puede ser ejercida por la Procuraduría General de la Nación frente a dichos funcionarios [elegidos por voto popular] cuando han incurrido en actos de corrupción"*.

17. Manifestó que en este caso la sanción se produjo por la supuesta configuración de una inhabilidad para ejercer el cargo, de forma que el retiro del servicio no estuvo relacionado con actos de corrupción. Por ende, insistió en que para la resolución de esta demanda debe aplicarse el precedente de unificación (sic) del caso Petro.

b) Falsa motivación porque la Procuraduría General de la Nación supuso la existencia del supuesto (sic) de hecho de la inhabilidad sin que realmente existiera prueba del mismo:

18. Refirió que las decisiones disciplinarias señalaron que la causal de inhabilidad se tipificaba con la celebración del contrato y su ejecución en el Departamento de Boyacá, dado que ello llevaba a inferir que su comprensión territorial incluía al Municipio de Almeida.

19. Sostuvo que esa interpretación era errada porque la finalidad de la causal era evitar la *“confusión de intereses (...) para que no se tope luego con un contrato en la administración que emprendería”* y también para evitar que esa relación contractual termine inclinando la balanza electoral a su favor.

20. Expuso que el contrato 00669 del 13 de enero de 2015 no se ejecutó en el Municipio de Almeida ni en ningún municipio de la Provincia de Oriente, como lo certificó la Secretaría de Minas y Energía del Departamento de Boyacá (entidad contratista).

21. Concluyó que los actos acusados estaban viciados por falsa motivación, debido a que la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN entendió que el contrato suscrito con el departamento se ejecutó en todo su territorio.

22. Agregó que tal interpretación desconocía los principios de capacidad electoral y *pro homine*, en concordancia con los artículos 1.º numeral 4.º del Código Electoral y 29.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

23. La PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN contestó la demanda oportunamente y sostuvo que los actos acusados se expidieron luego de un análisis probatorio juicioso y apoyado en las reglas de la sana crítica, con apego al debido proceso y al artículo 230 de la Constitución (sic).

24. Expuso que el argumento relacionado con la violación del derecho al debido proceso carecía de fundamentación y, en todo caso, la garantía se respetó durante todo el procedimiento.

25. Hizo referencia al derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y resaltó que el demandante ejerció su cargo de alcalde hasta que la comunidad dio a conocer la posible falta

disciplinaria en la que había incurrido y concluyó el procedimiento derivado de esa denuncia.

26. Citó la sentencia C-111 de 2019, emitida por la Corte Constitucional, para esgrimir que la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN es una entidad con autonomía e independencia suficiente para disciplinar a los funcionarios elegidos popularmente, con respeto al debido proceso.

27. Afirmó que el demandante no acreditó haber sufrido ningún tipo de dolor o aflicción, así como tampoco que se viera afectado patrimonialmente, lo cual hacía inviables los reconocimientos económicos pretendidos.

28. Relacionó las actuaciones surtidas dentro del proceso disciplinario y formuló como excepción la *"innominada o genérica"*.

ACTUACIÓN PROCESAL

29. La demanda fue admitida mediante auto del 13 de junio de 2019². Por auto de fecha 12 de diciembre de 2019 se fijó fecha para la realización de la audiencia inicial y esta tuvo lugar el 11 de febrero de ese año³. La diligencia se suspendió en la etapa de conciliación; no obstante, en razón de las medidas adoptadas con ocasión de la pandemia del COVID-19, esta terminó de surtirse por escrito⁴. Posteriormente, con auto proferido el 1.º de septiembre de 2020 se declaró agotada la etapa probatoria, se prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, y se corrió traslado para alegar de conclusión por escrito.

30. Cabe agregar que mediante auto dictado el 25 de julio de 2019 el ponente negó la medida cautelar pedida por el actor, consistente en la suspensión provisional de los efectos de los actos acusados, y esta decisión fue confirmada en sede de reposición con auto del 18 de septiembre de 2019.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Parte demandante⁵

31. Reiteró los argumentos expuestos en la demanda, transcribiéndolos en su totalidad.

² Archivo 6 del expediente electrónico.

³ Archivo 12 del expediente electrónico.

⁴ Archivos 13 y 14 del expediente electrónico.

⁵ Archivo 17 del expediente electrónico.

32. Adicionalmente, cuestionó la sentencia proferida el 4 de abril de 2019 por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado (caso Samuel Moreno Rojas), debido a que esta indicó que el precedente del caso Petro solo tenía efectos *inter partes*.

33. Agregó que la Circular 005 del 1.º de septiembre de 2020 reafirmó la competencia de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN para investigar y sancionar disciplinariamente a servidores públicos de elección popular, pero en los términos de la sentencia del caso Petro, dictada por la Sala Plena del alto tribunal en comento.

34. Por lo anterior, aseveró que se vulneraría el derecho a la igualdad si se dejan en firme las decisiones disciplinarias, pues a partir de dicha circular muchos sujetos disciplinados que son investigados y sean sancionados por el órgano de control por conductas no constitutivas de hechos de corrupción, recibirán sanciones más benignas que la que se le impuso al demandante.

Parte demandada⁶

35. Reiteró que las decisiones acusadas, junto con el procedimiento que llevó a ellas, se adelantó con respeto de las garantías del demandante, que no se probaron los perjuicios reclamados, y que la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN era competente para sancionar al señor CARLOS ALBERTO ACEVEDO VELÁSQUEZ.

36. Añadió que se configuró la causal de inhabilidad con la suscripción del contrato 00669 del 13 de enero de 2015 dentro del año anterior a la posesión del actor en el cargo de Alcalde del Municipio de Almeida.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

37. El Procurador 45 Judicial II delegado para asuntos administrativos de Tunja emitió concepto el 16 de septiembre de 2020, en el que solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda.

38. Manifestó que la sentencia de tutela proferida el 19 de noviembre de 2018, con la cual la Sala de Decisión 2 del Tribunal Administrativo de Boyacá amparó transitoriamente los derechos fundamentales del señor CARLOS ALBERTO ACEVEDO VELÁSQUEZ, se sustentó en que la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN no tenía competencia para

⁶ Archivo 18 del expediente electrónico.

investigarlo y sancionarlo con destitución porque los hechos que originaron el procedimiento disciplinario no estaban relacionados con actos de corrupción, sino con la violación del régimen de inhabilidades.

39. Expuso que esa tesis no corresponde a la doctrina constitucional vigente en la materia debido a que la sentencia C-111 de 2019 sostuvo la validez de dicha competencia, siempre y cuando se respeten las garantías establecidas en los artículos 29 de la Constitución y 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Entonces, *“el único límite que encuentra la competencia de la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones de destitución e inhabilidad a funcionarios públicos de elección popular, son los derechos al debido proceso de los servidores públicos de elección popular”*.

40. Aseveró que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro (2020) indicó que las funciones descritas en los artículos 277 y 278 de la Constitución son compatibles con la Convención Americana de Derechos Humanos.

41. Se refirió a varios instrumentos internacionales contra la corrupción y resaltó que *“los Estados deben adoptar estrategias que permitan no solo prevenir los fenómenos de corrupción sino sancionarlos, pues son fenómenos que en esencia desconocen y vulneran los derechos humanos, en especial de ciertos grupos poblacionales que por sus condiciones están en desventaja, como las mujeres, las comunidades indígenas, las personas afrodescendientes y, en general, las minorías”*.

42. Adujo que los reparos efectuados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia en mención acerca de la adecuación del ordenamiento jurídico interno colombiano solo implican una obligación para el Estado, pero no afectan las situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad a la notificación de la providencia.

43. Coligió que *“es convencional, constitucional y legalmente válida la competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación en relación con los servidores públicos de elección popular, mientras se realizan las reformas al ordenamiento jurídico que resulten pertinentes, en las condiciones previstas en dichas sentencias”*.

44. Por otra parte, frente a la configuración de la inhabilidad, hizo alusión a los autos que resolvieron tanto la medida cautelar formulada por el demandante como el recurso de reposición interpuesto contra esa decisión y alegó que aquella se estructura efectivamente en este caso por la celebración de un contrato que comprendía territorialmente todo

el Departamento de Boyacá, al margen de que se ejecutara o no en el Municipio de Almeida.

II. CONSIDERACIONES

CONTROL DE LEGALIDAD

45. De conformidad con lo establecido en el artículo 207 del CPACA, la Sala no encuentra que se haya configurado alguna causal de nulidad que pueda invalidar la actuación realizada dentro del proceso.

PROBLEMA JURÍDICO

46. Corresponde a esta Sala establecer: *¿La Procuraduría General de la Nación era competente para destituir e inhabilitar por 10 años al demandante para ejercer cualquier cargo público, a partir de las garantías previstas en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos?*

47. De la interpretación de los argumentos de las partes y la normatividad aplicable al caso, la Sala anuncia la posición que asumirá así:

Tesis argumentativa propuesta por la Sala

A pesar de las divergencias que existen en la jurisprudencia nacional sobre el entendimiento del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la compatibilidad de la normatividad interna con ese precepto, la Sala considera que su aplicación debe atender la interpretación efectuada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso Petro (2020), la cual es vinculante para el Estado de Colombia y propende por una garantía amplia y efectiva de los derechos políticos de los ciudadanos.

Así las cosas, en criterio del Tribunal las sanciones disciplinarias que afecten los derechos en mención solo pueden ser impuestas por una autoridad jurisdiccional, independientemente del origen o naturaleza de la falta. Como en este caso el demandante fue sancionado con destitución e inhabilitación por una autoridad administrativa (Procuraduría General de la Nación), los actos acusados se encuentran viciados por falta de competencia.

Por lo tanto, se inaplicará por inconveniencia y con efectos inter partes el artículo 45-1 del CDU y, por consiguiente, se declarará la nulidad de los actos acusados, con el consecuente restablecimiento del derecho.

ANÁLISIS DE LA SALA

Competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar con destitución a servidores de elección popular

48. El artículo 277-6 de la Constitución establece como función del Procurador General de la Nación “[e]jercer *vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley*”.

49. Esta norma fue replicada textualmente en el numeral 16 del artículo 7.º del Decreto-Ley 262 de 2000, mediante el cual se fijó la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación, y es el fundamento del artículo 45 numeral 1.º del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002)⁷, que preceptúa:

“(…) **ARTÍCULO 45. DEFINICIÓN DE LAS SANCIONES.**

1. La destitución e inhabilidad general implica:

a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección, o

b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en los artículos 110 y 278, numeral 1, de la Constitución Política, o

c) La terminación del contrato de trabajo, y

d) En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

50. Los anteriores apartes implican que, desde el plano normativo, la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN es expresamente competente para vigilar disciplinariamente a los servidores elegidos popularmente y, de ser el caso, sancionarlos con destitución (retiro del servicio) e inhabilidad general (imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función).

⁷ Esta disposición aparece plasmada de forma idéntica en el artículo 49 numeral 1.º del nuevo Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), pero su vigencia comienza a partir del 1.º de julio de 2021 conforme lo establece el artículo 140 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley 1955 de 2019).

51. La Corte Constitucional ha respaldado esta facultad sin mayores sobresaltos⁸. Por ejemplo, en las sentencias C-417 de 1993 y C-996 de 2001, el alto tribunal afirmó respectivamente que “[e]sa competencia de la Procuraduría [vigilancia superior] se ejerce respecto de todo funcionario o empleado, sea cualquiera el organismo o rama a que pertenezca, salvo sobre aquellos que gocen de fuero especial según la Constitución” y que “[l]a potestad de la Procuraduría para ejercer el poder disciplinario sobre cualquier empleado estatal, cualquiera que sea su vinculación, tiene el carácter de prevalente o preferente”. Asimismo, en la sentencia C-948 de 2002 reiteró que la vigilancia superior es una “función que no tiene exclusión alguna y que por tanto ha de predicarse frente a todo aquel que ejerce funciones públicas”.

52. Posteriormente, en la sentencia **C-028 de 2006** la alta corporación se pronunció acerca de la convencionalidad de esta facultad. En esa oportunidad los demandantes alegaban que la sanción de inhabilidad, al restringir el acceso al ejercicio de la función pública, contrariaba el artículo 23-2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo contenido es el siguiente:

“(…) 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. (…)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

⁸ En la sentencia C-551 de 2003, al analizar la ley de convocatoria del referendo promovido por el Presidente de la época, entre otras cosas, para modificar el artículo 122 de la Constitución (no estrictamente la inhabilidad derivada de una sanción disciplinaria), el tribunal constitucional acogió una interpretación gramatical del artículo 23-2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sin perjuicio de aclarar que el Estado podía acudir a los “procedimientos idóneos para conocer la interpretación que de la Convención Interamericana efectúen los órganos interamericanos competentes para fijar con autoridad el sentido del Pacto de San José”. La propuesta de modificación del artículo 122 fue aprobada popularmente y dio lugar al Acto Legislativo 01 de 2009. Ya en vigencia, esta norma fue demandada y con la sentencia C-541 de 2010 la Corte Constitucional se estuvo a lo dispuesto en la mencionada sentencia C-551 de 2003.

53. Sin embargo, el tribunal constitucional argumentó que una interpretación sistemática y teleológica de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) junto con la Convención Interamericana contra la corrupción (1996) y la propia Constitución de 1991⁹, permitía concluir que son válidas las restricciones al derecho a acceder a cargos públicos a través de medidas administrativas y no solamente con base en sentencias penales:

“(…) En el caso concreto, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tal y como se ha explicado, no se opone realmente a que los legisladores internos establezcan sanciones disciplinarias que impliquen la suspensión temporal o definitiva del derecho de acceso a cargos públicos, con miras a combatir el fenómeno de la corrupción. En igual sentido, la Constitución de 1991, tal y como lo ha considerado la Corte en diversos pronunciamientos, tampoco se opone a la existencia de dichas sanciones disciplinarias, incluso de carácter permanente, pero bajo el entendido de que dicha sanción de inhabilidad se aplique exclusivamente cuando la falta consista en la comisión de un delito contra el patrimonio del Estado.

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. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

54. Con este precedente, la corte resolvió el primer caso donde se acusó la violación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en esta materia. Se trata de la tutela¹⁰ interpuesta por la exsenadora **Piedad Córdoba** contra la sanción de destitución e inhabilidad general por el término de 18 años que le impuso la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN mientras ella ostentaba la calidad de congresista, por su presunta colaboración con el grupo armado organizado de las FARC (SU-712/2013). La sentencia resaltó lo siguiente:

⁹ La providencia señala: “(…) La Corte considera que, así como los tratados internacionales deben ser interpretados entre sí de manera sistemática y armónica, en el entendido de que el derecho internacional público debe ser considerado como un todo coherente y armónico, otro tanto sucede entre aquéllos y la Constitución. // En efecto, esta Corporación estima que la pertenencia de una determinada norma internacional al llamado bloque de constitucionalidad, de manera alguna puede ser interpretada en términos de que esta última prevalezca sobre el Texto Fundamental; por el contrario, dicha inclusión conlleva necesariamente a adelantar interpretaciones armónicas y sistemáticas entre disposiciones jurídicas de diverso origen. (...)” (Subraya fuera del texto original)

¹⁰ La tutela fue conocida en primera y segunda instancia, respectivamente, por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá y la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia. La demanda fue negada por incumplir el requisito de subsidiariedad (exp. 2010-01380).

*“(…) Una interpretación sistemática de las normas constitucionales que atribuyen al Procurador facultades disciplinarias, con las normas del mismo nivel que regulan las garantías institucionales para el ejercicio de la actividad parlamentaria, lleva a la Sala a concluir que, en su condición de servidores públicos, **en el ordenamiento jurídico colombiano los congresistas sí pueden ser investigados y sancionados disciplinariamente por el Ministerio Público, cuya decisión es en todo caso susceptible de ser revisada jurisdiccionalmente.***

La Sala Plena constata que ese fue el diseño institucional adoptado en la Carta Política y responde a su coherencia interna, de manera que el tribunal constitucional no es competente para corregir eventuales imperfecciones, adoptar los correctivos o implementar las reformas estructurales con el fin de que sea directamente una autoridad judicial la encargada de ejercer el control disciplinario de los parlamentarios. (…)”
(Subraya y negrilla fuera del texto original)

55. Asimismo, la providencia aclaró que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no consagra “una prohibición a los Estados para que en sus ordenamientos internos consagren otro tipo de restricciones a los derechos políticos”, sino que se encarga de “fijar una serie de pautas bajo las cuales el Legislador puede regular los derechos allí señalados”.

56. Por su parte, el primer caso donde el Consejo de Estado abordó el problema jurídico de cara a la Convención Americana sobre Derechos Humanos fue la tutela del entonces Alcalde de Bogotá **Gustavo Petro** (2014)¹¹. Antes de este, el órgano de cierre de esta jurisdicción resolvió los cargos relacionados con la falta de competencia de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN acudiendo a las disposiciones constitucionales y legales sobre la materia como, por ejemplo, en los casos del ex concejal del Municipio de Bucaramanga (Santander), Williamson Chahín Correa (1997)¹²; el del ex alcalde del Municipio de Galapa (Atlántico), Régulo Pascual Matera García (2013)¹³; y el del exsenador Bernardo Hoyos Montoya (2013)¹⁴. No obstante, hasta ese momento la discusión no había trascendido al plano convencional.

57. En cambio, en el aludido caso la Sala Plena del Consejo de Estado en segunda instancia, en una decisión dividida (con 11 votos particulares), declaró la improcedencia de la acción de tutela, pero aun así afirmó que la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN era competente para imponer sanciones restrictivas de los derechos políticos de los servidores

¹¹ C.E., Sala Plena, Sent. 2013-06871 (AC), mar. 5/2014. M.P. Alfonso Vargas Rincón.

¹² C.E., Sec. Segunda, Rad. 11634, ene. 30/1997. M.P. Dolly Pedraza de Arenas.

¹³ C.E., Sec. Segunda, Sent. 2010-00204 (1576-10), mar. 7/2013. M.P. Alfonso Vargas Rincón.

¹⁴ C.E., Sec. Segunda, Sent. 2004-05835 (0731-08), may. 2/2013. M.P. Alfonso Vargas Rincón.

de elección popular con base en el precedente constitucional, el control jurisdiccional que prevé el ordenamiento para las decisiones disciplinarias y “el margen de apreciación que la CIDH ha reconocido a los Estados miembros en desarrollo y aplicación de las disposiciones de la CADH”, a pesar de reconocer que el diseño institucional “*prima facie* podría generar dudas sobre su compatibilidad con el artículo 23.2 CADH, por habilitar la imposición de sanciones restrictivas de los derechos políticos por un órgano al que formalmente no le asiste la calidad de autoridad jurisdiccional”.

58. Paralelamente, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y la Asociación para la Promoción Social Alternativa –MINGA– acudieron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) solicitando que, “con el objeto de impedir un daño irreparable a las personas o al objeto de la petición se suspenda la actuación que viene llevando a cabo la Procuraduría General de la Nación contra Gustavo Petro”¹⁵. La comisión aceptó los argumentos de la petición cautelar con la **Resolución 5 del 18 de marzo de 2014** y, en consecuencia, solicitó al Gobierno de Colombia suspender inmediatamente los efectos de las decisiones disciplinarias “a fin de garantizar el ejercicio de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego y pueda cumplir con el periodo para el cual fue elegido como Alcalde de la ciudad de Bogotá D.C. el 30 de octubre de 2011”¹⁶.

59. De forma relevante, la comisión expuso lo que sigue, luego de citar el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

“(…) a la fecha de emisión de la presente resolución, la Comisión no ha recibido información respecto a alguna decisión sobre una **condena penal, emitida por un juez competente y en un proceso penal**, en contra del señor Gustavo Francisco Petro Urrego. En consecuencia, la Comisión estima que **la posible aplicación de una sanción de naturaleza disciplinaria, adoptada por una autoridad administrativa, podría afectar el ejercicio de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego, quien habría sido elegido por votación popular**. Asimismo, en vista de que el señor Gustavo Francisco Petro Urrego se encontraría actualmente en funciones, la decisión de destitución podría representar la separación de su cargo como Alcalde de la ciudad de Bogotá D.C. (...)” (Negrilla fuera del texto original)

60. De otro lado, ante la desestimación de su acción de tutela, el entonces alcalde presentó una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho y solicitó el decreto de medidas cautelares. En decisión de ponente del 13 de mayo de 2014¹⁷, el Consejo de Estado decretó la

¹⁵ CIDH, Resolución 5/2014, medida cautelar 374-13, Gustavo Francisco Petro Urrego respecto de Colombia, 18 de marzo de 2014.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ C.E., Sec. Segunda, Sent. 2014-00360 (1131-2014), may. 13/2014. M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

suspensión provisional de los efectos de las decisiones disciplinarias¹⁸, pero por la insuficiencia argumentativa de la imputación subjetiva (dolo) y la falta de proporcionalidad de la sanción. El auto dejó el asunto relacionado con la falta de competencia de la entidad accionada para la sentencia¹⁹ y, de hecho, la solicitud cautelar planteó este problema en el plano constitucional y no convencional, al referir que corresponde únicamente al Procurador General de la Nación (no a sus delegados) sancionar con destitución a los servidores de elección popular²⁰.

61. En el contexto de esta controversia y a pesar de las medidas cautelares ordenadas por la CIDH, unos meses después la Corte Constitucional, en la sentencia **C-500 de 2014**, reafirmó su tesis sobre la competencia de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN para sancionar incluso con destitución a los servidores elegidos popularmente. La demanda que dio origen a este pronunciamiento cuestionó la exequibilidad de la sanción de inhabilitación general, esta vez con base en lo preceptuado en los artículos 2.º, 23, 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sobre el cargo relacionado con el

¹⁸ Para ese momento, la Sala Civil - Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Bogotá había ordenado al Presidente de la República acatar las medidas cautelares ordenadas por la CIDH (sentencia de tutela del 21 de abril de 2014). Sin embargo, el 6 de junio de 2014 la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia revocó la sentencia de primera instancia y denegó el amparo, debido a que no había sido solicitado por el afectado sino por un agente oficioso, sin que se cumplieran los requisitos de esta figura. El asunto pasó a la Corte Constitucional para su revisión junto con los demás procesos que tenía en el mismo objeto (debido a la denominada *tutelatón*) y en la sentencia T-976 del 17 de diciembre de 2014 se ratificó la tesis de la falta de legitimación en la causa por activa. En el marco de la *tutelatón*, el alto tribunal también expidió la sentencia T-516 de 2014, en la cual señaló que *“la sanción impuesta por el Procurador General de la Nación al señor Gustavo Petro Urrego, Alcalde Mayor de Bogotá, no vulnera el derecho de participación en la conformación, ejercicio y control del poder político de la accionante quien ejerció el derecho al sufragio en las pasadas elecciones locales (artículo 40 de la Constitución Política), en tanto fue impuesta por una autoridad revestida de la competencia para ello”*.

¹⁹ *“(…) i) De la falta de competencia // En el escrito de sustentación de la solicitud de la medida cautelar se argumenta que los actos administrativos demandados desconocieron el debido proceso porque la entidad demandada al adelantar la investigación no atendió las reglas de competencia directa del Procurador General de la Nación. // Sobre el particular se debe señalar que el suscrito reitera la tesis expresada en el salvamento de voto a la sentencia de tutela de 5 de marzo de 2014, en el sentido de que conforme al artículo 278.1 de la C.P., por tratarse de un asunto de ‘infracción manifiesta’ de la Constitución y la ley, era de competencia privativa del Procurador General de la Nación, por lo que se configura el vicio de falta de competencia para expedir el acto sancionatorio. // No obstante la convicción del suscrito Magistrado ahora ponente de esta decisión, debe señalarse que, el debate sobre la competencia por delegación de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, para expedir los actos administrativos sancionatorios que destituyeron al Alcalde Mayor de Bogotá, ha suscitado controversia al interior de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Lo que significa que es un aspecto que debe ser retomado en la sentencia. (...)”*

²⁰ La medida cautelar fue confirmada en súplica por la Sala Plena del Consejo de Estado con auto del 17 de marzo del 2015.

mentado artículo 23 –que es el que interesa a este estudio–, el alto tribunal manifestó que la sentencia C-028 de 2006 constituía cosa juzgada constitucional y añadió que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) no exhibía “una regla clara, uniforme y reiterada que tenga la aptitud para confrontar la disposición acusada una vez más”.

62. Al respecto, la Corte Constitucional hizo alusión a los casos *Yatama Vs. Nicaragua* (2005), *Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos* (2008) y *Leopoldo López Mendoza Vs. Venezuela* (2011), para aseverar lo que sigue:

(...) 8.3.3. Un examen de este grupo de decisiones permite concluir que el artículo 23 de la Convención y, en particular, su numeral 2º ha sido objeto de varias y diferentes aproximaciones interpretativas. En efecto, aunque el demandante hace énfasis en la consideración vertida en la sentencia que resolvió el caso López Mendoza Vs. Venezuela de acuerdo con la cual la decisión de la contraloría del Estado desconocía los derechos políticos de una persona al imponerle como sanción la inhabilitación para acceder a cargos públicos debido a que ello no ocurrió en un proceso penal y con la intervención de una autoridad judicial, en otras providencias el enfoque respecto de los límites que pueden imponerse a los derechos a ser elegido y a ejercer funciones públicas ha sido diverso. Así por ejemplo, en algunos casos se ha señalado que la norma del artículo 23.2 tiene como único propósito evitar la adopción de medidas discriminatorias de manera tal que, bajo la condición de encontrarse justificadas, podrían ser establecidas otras restricciones.

También ha señalado, en consonancia con ello, que las razones para restringir los derechos políticos que se enuncian en el artículo 23 de la Convención, no se agotan en las establecidas en su numeral 2º de manera tal que podrían ser establecidas otras como, por ejemplo, las relativas a la pertenencia a un partido político. Incluso, tal y como lo sostuvo ese Tribunal en la misma decisión López Mendoza Vs. Venezuela, pueden ser asimilables las sanciones penales y las disciplinarias, en tanto expresión del poder punitivo del Estado, siendo ellas aceptables como instrumento de limitación de derechos bajo la condición de respetar las reglas propias del debido proceso.

De acuerdo con lo expuesto no es posible derivar ni del texto de la Convención Americana ni de la jurisprudencia de la Corte Interamericana una regla clara, uniforme y reiterada que tenga la aptitud para confrontar la disposición acusada una vez más y a pesar de la sentencia C-028 de 2006, con el artículo 23 de dicha Convención y, por esa vía con el artículo 93 de la Carta. (...) (Negrilla fuera del texto original)

63. Además, cuando la tutela del caso Petro pasó a la Corte Constitucional para su eventual revisión, la corporación no se detuvo en el tema sino que simplemente refirió que “(i) es constitucionalmente válida la competencia de la PGN para investigar y sancionar disciplinariamente a todos los servidores públicos, incluyendo a los de elección popular -con excepción de

aquellos que se encuentren amparados por fuero-; y (ii) es constitucionalmente válida la competencia de la PGN para imponer la sanción de destitución e inhabilidad general cuando se cometan las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima”, agregando que “[e]n materia de la competencia para destituir e inhabilitar servidores públicos -excepto, aforados-, incluso de elección popular, se ha configurado la cosa juzgada constitucional” (SU-355/2015).

64. Ya en sede ordinaria, el siguiente caso analizado por el Consejo de Estado fue el de la exsenadora **Piedad Córdoba** (2016)²¹. Tras la desestimación definitiva de su tutela con la sentencia SU-712 de 2013, la accionante acudió a la jurisdicción administrativa y la Sala Plena del Consejo de Estado asumió el conocimiento del proceso. El fallo se ciñó a la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional y al precedente que surgió de la desestimación de la tutela del caso Petro en la sentencia proferida el 5 de marzo de 2014.

65. Más adelante, la exsenadora Piedad Córdoba presentó una segunda demanda contra las decisiones que la sancionaron con destitución e inhabilidad general por el término de 14 años, por presuntamente haber realizado una contribución económica a la campaña del señor Ricardo Antonio Montenegro Velásquez, quien aspiró a la Cámara de Representantes por el Departamento del Atlántico (2010-2014).

66. Después de citar el caso *Yatama Vs. Nicaragua* (2005), el Consejo de Estado (2016)²² consideró que “[t]anto del texto del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos como de la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se desprende que esa norma consagró (artículo 23.1) un catálogo (sic) –enunciativo– de derechos reconocidos históricamente como derechos políticos”. Además, con apoyo en la jurisprudencia constitucional, coligió que “las autoridades disciplinarias entre ellas el Procurador General de la Nación de conformidad con los artículos 93 de la Constitución Política y 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos son competentes para imponer a los servidores públicos sanciones disciplinarias que impliquen restricción del derecho al acceso a cargos y funciones públicas tales como la destitución e inhabilidad general”.

67. No obstante, la sentencia ordinaria del **caso Petro** (2017)²³ marcó una ruptura en el precedente administrativo sobre la materia. Tras un extenso análisis de la normatividad y jurisprudencia interna, así como de las

²¹ C.E., Sala Plena, Sent. Unificación 2011-00316 (SU), ago. 9/2016. M.P. William Hernández Gómez (e).

²² C.E., Sec. Segunda, Sent. 2012-00681 (2362-12), oct. 6/2016. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

²³ C.E., Sala Plena, Sent. 2014-00360 (1131-2014), nov. 15/2017. M.P. César Palomino Cortés.

decisiones de la Corte IDH sobre el artículo 23-2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Consejo de Estado concluyó:

*“(...) Es así como, a la luz de las facultades otorgadas por la Constitución de 1991 al poder judicial, y de la integración de estas con la salvaguarda a los derechos políticos que ostentan los servidores públicos de elección popular, es dable establecer que, **a la luz del artículo 23 convencional, solo los jueces de la República resultan competentes para imponer las sanciones que impliquen la destitución y la inhabilidad general de derechos políticos cuando quiera que estas provengan de acciones u omisiones que, no obstante ser contrarias a derecho, no constituyan casos de corrupción.** (...)”* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

68. En adición, el alto tribunal exhortó al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación para que en un plazo no superior a 2 años implementaran “las reformas a que haya lugar, dirigidas a poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos en el orden interno”. La fundamentación de este exhorto fue la siguiente:

“(...) III. EXHORTO

El papel del juez en este caso no puede ser el de dejar hacer y dejar pasar, por ello, si bien solamente es posible predicar de los efectos de esta providencia aquellos inter partes, las consideraciones aquí plasmadas aunadas a las recomendaciones que sobre este caso hiciera la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Estado Colombiano, concretamente, en sus numerales 3 a 7, que se refieren a aspectos de política pública y a ajustes del régimen jurídico nacional, y para dar aplicación a las reglas y procedimientos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, es necesario exhortar al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación, para que en un término razonable, de dos (2) años, procedan a responder ante dicho Sistema, a evaluar y a adoptar las medidas que fueren pertinentes, en orden a armonizar el derecho interno con el convencional y a poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, teniendo en cuenta: (i) las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional, en particular aquellas que configuren cosa juzgada constitucional, específicamente, en esta materia; (ii) la obligación del Estado de asegurar la vigencia de los derechos políticos y restringir su limitación en la faceta pasiva, a decisiones de derecho sancionatorio proferidas por autoridad competente, con el fin de proteger los derechos políticos de los electores en todas las esferas político-administrativas y se preserve la integridad del mandato ciudadano en cabeza de aquellas autoridades que gobiernan o administran en nombre de opciones políticas diversas, minoritarias o, si acaso, contrarias a las del establecimiento; propuesta que se acompasa con el posible surgimiento de gobernantes locales que representen nuevas opciones políticas a partir de los acuerdos de paz que se suscribieron en el país y cuya ejecución se encuentra implementando; y (iii) la necesidad de garantizar herramientas y procedimientos que fortalezcan la lucha contra la corrupción, la correcta prestación de la función pública y la preservación del patrimonio político.

Por los efectos inter partes del presente fallo, las condiciones de aplicabilidad del Sistema Interamericano de Derecho Humanos, en particular, de las recomendaciones de la Comisión Interamericana, la vigencia del régimen jurídico estatal, y mientras se adoptan los ajustes internos, la Procuraduría General de la Nación conserva la facultad para destituir e inhabilitar a servidores públicos de elección popular en los términos de esta providencia. (...) (Subraya y negrilla fuera del texto original)

69. Cabe anotar que el 25 de octubre de 2017 (20 días antes de la fecha de expedición de la sentencia del Consejo de Estado) la CIDH emitió el informe de fondo 130 de 2017, en el cual consideró que el Estado de Colombia violó varios artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (entre ellos, el artículo 23) en perjuicio del exalcalde Gustavo Petro y emitió las siguientes recomendaciones:

“(…) LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS RECOMIENDA AL ESTADO COLOMBIANO,

1. *Dejar sin efecto los actos administrativos sancionatorios que impusieron sanciones de inhabilitación al señor Gustavo Francisco Petro Urrego, de forma tal que pueda ejercer libremente sus derechos políticos, incluyendo su derecho al sufragio pasivo.*

2. *Reparar integralmente las violaciones de derechos declaradas en el presente informe incluyendo el aspecto material e inmaterial.*

3. Adecuar la legislación interna, en particular, las disposiciones de la Constitución Política y del Código Disciplinario Único, que contemplan respectivamente la facultad de destituir e inhabilitar a funcionarios de elección popular por parte de la Procuraduría General de la Nación en el ejercicio de su potestad disciplinaria.

4. *Adecuar la normativa penal para asegurar que no se incluyan las referencias a la vía disciplinaria o fiscal en los tipos penales relacionados con la elección de personas inhabilitadas. En todo caso, el Estado deberá abstenerse de aplicar el tipo penal previsto en el artículo 5 de la Ley 1834 de 2017, tomando en cuenta las determinaciones sobre la inconventionalidad de la destitución disciplinaria o fiscal, sin condena penal en firme.*

5. *Adoptar las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias para asegurar la imparcialidad de la autoridad disciplinaria, de forma tal que la autoridad que establece los cargos, no sea la misma llamada a determinar la responsabilidad disciplinaria.*

6. *Adoptar las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias para garantizar la posibilidad efectiva de recurrir fallos disciplinarios ante autoridad distinta de la que determinó la responsabilidad disciplinaria, asegurando que se permita una revisión integral de los fallos sancionatorios.*

7. Adoptar las medidas necesarias para asegurar que las acciones judiciales de nulidad y restablecimiento del derecho sean resueltas en un plazo razonable, incluyendo aquellas de competencia directa del Consejo de Estado. (...)”²⁴ (Negrilla fuera del texto original)

70. La Procuraduría General de la Nación solicitó al Consejo de Estado la aclaración de la sentencia del caso Petro, lo cual fue resuelto el 13 de febrero de 2018 con auto de Sala Plena, así:

“(...) Para la Procuraduría General de la Nación de la lectura de la providencia del 15 de noviembre de 2017 surge la duda de si en ella se introduce una ‘alteración normativa automática’ de las competencias de la entidad referente a la potestad sancionadora respecto de los servidores públicos de elección popular, o, si dichos cambios solo se producirán dentro del esquema institucional del Estado Colombiano, luego de que se tramiten las reformas necesarias para armonizar el derecho interno con el convencional.

(...)

El control de convencionalidad solo surte efecto directo entre las partes de este proceso, lo que quiere decir, que el criterio hermenéutico que adoptó la Sala sobre la interpretación del artículo 44.1 de la Ley 734 de 2002 conforme a la norma convencional, no puede significar que esta hubiere hecho un pronunciamiento con vocación erga omnes respecto de la pérdida de vigencia de las normas de derecho interno que fijan la competencia a la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones que comporten restricción a los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular.

Los jueces nacionales están en la obligación de ‘velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin’, sin embargo, en ejercicio de ese control, los jueces no están facultados para declarar la invalidez de las normas, expulsándolas del ordenamiento jurídico interno.

En otras palabras, la sentencia de 15 de noviembre de 2017 que declaró la nulidad de los actos administrativos sancionatorios proferidos por la Procuraduría General de la Nación con fundamento en la facultad prevista en el artículo 44.1 de la Ley 734 de 2002, no despoja de competencia al órgano de control, al que le corresponde, dentro del andamiaje institucional del Estado Colombiano, combatir el flagelo transnacional de la corrupción.

(...)

Los argumentos señalados permiten concluir a la Sala, que la solicitud de aclaración de la sentencia de 15 de noviembre de 2017, presentada por la Procuraduría General de la Nación, debe ser negada al no existir conceptos o frases que ofrezcan motivo de duda en su parte considerativa que incidan en la decisión. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

71. Con esta posición, la Sección Segunda del Consejo de Estado resolvió casos como el del Exalcalde del Municipio de Tunja (Boyacá), Jairo Aníbal

²⁴ CIDH, Informe 130/17, Caso 13.044, Fondo (Publicación), Gustavo Francisco Petro Urrego, Colombia, 25 de octubre de 2017.

Díaz Márquez (2018)²⁵; el del Exsenador Luis Alberto Gil Castillo (2018)²⁶; el del Exconcejal del Municipio de Medellín (Antioquia), Carlos Alberto Ballesteros Barón (2018)²⁷; el del Exalcalde del Municipio de Suárez (Cauca), Luis Fernando Colorado Aponzá (2018)²⁸; el del Exalcalde del Municipio de Flandes (Tolima), Santos Eduardo Suárez Montaña (2018)²⁹; el del Exalcalde del Municipio de Rondón (Boyacá), Jaime Armando Gómez Buitrago (2018)³⁰; y el del Exalcalde del Municipio de Calarcá (Quindío), Juan Carlos Giraldo Romero (2018)³¹.

72. En este contexto, la Corte Constitucional tuvo que resolver una nueva acción de inconstitucionalidad, esta vez contra la expresión “elección” del artículo 45 numeral 1.º literal a) del CDU –este literal explica en qué consiste la sanción de destitución– (**C-111/2019**). La corte reiteró que (i) el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos debe interpretarse de manera coherente y sistemática con la Constitución, toda la convención y otros tratados internacionales; (ii) la restricción del ejercicio de derechos políticos que provenga de una autoridad distinta a un juez penal es válida, siempre y cuando se respeten las garantías del debido proceso; y (iii) los actos de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN pueden ser controlados judicialmente de una manera efectiva a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y, excepcionalmente, a través de la acción de tutela.

73. Además, el tribunal agregó nuevos argumentos a su postura al esgrimir que la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN ofrece suficientes garantías para cumplir con la finalidad de proteger los derechos y libertades de los funcionarios públicos elegidos popularmente, debido a que se trata de una entidad independiente (no depende administrativa, financiera ni presupuestalmente de ninguna otra) e imparcial y, además, que el proceso de imposición de las sanciones asegura las garantías judiciales previstas por el artículo 29 de la Constitución y 8 de la Convención.

²⁵ C.E., Sec. Segunda, Sent. 2005-00227 (2225-15), jun. 21/2018, M.P. William Hernández Gómez.

²⁶ C.E., Sec. Segunda, Sent. 2012-00276 (1016-12), ago. 23/2018, M.P. William Hernández Gómez.

²⁷ C.E., Sec. Segunda, Sent. 2013-00127 (2230-14), ago. 23/2018, M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

²⁸ C.E., Sec. Segunda, Sent. 2014-00444 (0783-17), oct. 4/2018, M.P. William Hernández Gómez.

²⁹ C.E., Sec. Segunda, Sent. 2012-00319 (1281-12), oct. 17/2018, M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

³⁰ C.E., Sec. Segunda, Sent. 2014-00217 (3882-17), nov. 7/2018, M.P. William Hernández Gómez.

³¹ C.E., Sec. Segunda, Sent. 2014-00049 (4251-15), nov. 15/2018, M.P. William Hernández Gómez.

74. Por esas razones, la Corte Constitucional concluyó que no se hacía necesario un cambio de precedente con fundamento en la jurisprudencia de la Corte IDH, agregando lo siguiente:

“(...) 30.1. La Sala Plena de esta Corporación considera que la decisión de la Corte Interamericana [caso López Mendoza vs. Venezuela] no se enmarca dentro de ninguna de tales causales, por las siguientes cinco razones: (i) El sistema interamericano debe tener cierta deferencia con los contextos de los Estados y sus normas internas; (ii) la Corte Interamericana ha considerado que la CADH no impone un modelo específico de reglamentación de los derechos políticos, sino que ella ‘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’; (iii) esta Corte, a pesar de reconocer su importancia, ha señalado que los pronunciamientos de la Corte Interamericana no pueden ser trasplantados automáticamente al ordenamiento interno; (iv) la decisión de la Corte Interamericana se refiere específicamente a un caso inter partes cuyo entendimiento del artículo 23 de la CADH se refiere ‘específicamente al caso concreto que tiene ante sí’ y (5) el mencionado caso ocurrió en un contexto fáctico y jurídico diferente al del caso colombiano (ver parr. 26 supra).

30.2. En efecto, la decisión de la Corte Interamericana de condenar al Estado Venezolano en el caso López Mendoza vs. Venezuela no implica que el diseño institucional colombiano, referido al ejercicio de la facultad disciplinaria de la PGN para sancionar servidores públicos de elección popular, sea contrario a la CADH. Más aún, esta Corte considera que los demandantes plantean una interpretación equivocada del artículo 23 de la CADH pues no tiene en cuenta la Constitución, el resto del articulado de la Convención, ni los demás tratados internacionales suscritos por Colombia. (...) (Subraya fuera del texto original)

75. Poco después de este pronunciamiento se suscitó otro caso de resonancia nacional. El entonces Alcalde del Municipio de Bucaramanga (Santander), **Rodolfo Hernández Suárez**, presentó acción de tutela contra la decisión con la que la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN lo suspendió provisionalmente por el término de 3 meses por presuntos actos de agresión física, verbal o injuria a la ciudadanía en general y a servidores públicos. En segunda instancia, la Sección Tercera del Consejo de Estado (2019)³² revocó la sentencia que accedió al amparo solicitado, alegando que “*la Procuraduría General de la Nación tiene competencia, para suspender provisionalmente en el ejercicio del cargo a un servidor público, inclusive de elección popular, pues la limitación que al respecto tiene ese órgano de control tiene que ver es con la imposición de la suspensión como sanción definitiva*”.

³² C.E., Sec. Tercera, Sent. 2018-01017 (AC), mar. 28/2019, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

76. En sede de revisión, la Corte Constitucional en la sentencia **T-433 de 2019**, frente a lo que interesa a este estudio, explicó que no existían pronunciamientos de la Corte IDH sobre asuntos similares, ya que el caso *López Mendoza Vs. Venezuela* tenía supuestos fácticos diferentes. Además, reiteró que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “no consagra una determinación ‘taxativa’ sobre las eventuales restricciones a los derechos políticos” y que “la limitación de derechos políticos, ‘temporal o definitiva’, resulta constitucional si se respeta el debido proceso, los principios que rigen el *ius puniendi* del Estado y tiene fines constitucionalmente legítimos, como la protección a la dignidad humana”³³.

77. Incluso, el fallo hizo alusión a la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado en el caso Petro, en el sentido de cuestionar la restricción a la competencia de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN expuesta en esa oportunidad (casos de corrupción):

“(…) Precedente jurisprudencial constitucional en relación con la Sentencia del Consejo de Estado del 15 de noviembre de 2017

La Sala Plena del Consejo de Estado, mediante Sentencia del 15 de noviembre de 2017, en su lectura de la Sentencia C-028 de 2006, señaló que el alcance de la competencia de la PGN para imponer sanciones disciplinarias se restringe a aquellos casos de corrupción, por ende, cuando las faltas no recaigan en ese tipo de conductas, solo un juez de la República puede restringir derechos políticos. Aunado a ello, se exhortó al Gobierno Nacional, al Congreso y a la PGN para que en un plazo, no superior a 2 años, implementara las reformas a que hubiera lugar, ‘dirigidas a poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos en el orden interno’. No obstante, seguidamente esta misma Corporación, por medio del Auto aclaratorio de esa providencia, emitido el 13 de febrero de 2018, precisó que dicho pronunciamiento tiene efectos inter partes “que impiden fijar reglas de interpretación con efectos erga omnes”.

Sin embargo, la competencia de la PGN para investigar y sancionar a servidores públicos no está restringida a faltas relacionadas con corrupción, según se evidencia en el artículo 277.6 de la Constitución Política, la Ley 734 de 2002 y lo dicho por la Corte Constitucional mediante las sentencias de constitucionalidad C-028 de 2006, C-500 de 2014, C-101 de 2018, C-106 de 2018, C-086 de 2019. Estos pronunciamientos hicieron tránsito a cosa juzgada y, por consiguiente, tienen carácter vinculante, a diferencia de lo que sucede con la providencia del Consejo de Estado, la cual no es una sentencia de unificación, tiene efectos inter partes y no refleja una postura unánime ni reiterativa. Al contrario, ese mismo tribunal por medio de sentencias posteriores, ha reconocido la competencia plena de la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones, con

³³ La decisión también se sustenta en las sentencias C-106 de 2018 y C-086 de 2019, las cuales reiteraron la jurisprudencia sobre la interpretación del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de cara a la facultad que ostenta la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN para emitir sanciones contra servidores de elección popular que implican el retiro del servicio.

fundamento en que, primero, 'mientras subsista en el orden jurídico, la norma que ha dado lugar a las sentencias constitutivas de precedente, la interpretación que sobre ellas ha realizado la Corte Constitucional como órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, permanece, y con ellas, su fuerza vinculante para todas las autoridades públicas que conforman la estructura del Estado Colombiano'; segundo, los efectos de la sentencia son inter partes y, tercero, hasta tanto se cumpla la orden de exhorto, 'la competencia de la Procuraduría General de la Nación para destituir e inhabilitar servidores públicos de elección popular se mantiene incólume'.

Cabe destacar que la Sentencia C-028 de 2006, en la cual se fundamenta el Consejo de Estado, señaló lo siguiente: 'el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, en lo que concierne a las restricciones legales al ejercicio de los derechos políticos, en concreto al acceso a cargos públicos por condenas penales, debe ser interpretado armónicamente con un conjunto de instrumentos internacionales de carácter universal y regional, los cuales, si bien no consagran derechos humanos ni tienen por fin último la defensa de la dignidad humana, sino que tan sólo pretenden articular, mediante la cooperación internacional la actividad de los Estados en pro de la consecución de unos fines legítimos como son, entre otros, la lucha contra la corrupción, permiten, a su vez, ajustar el texto del Pacto de San José de 1969 a los más recientes desafíos de la comunidad internacional'. Es decir, **la lucha contra la corrupción constituye uno de los fines legítimos que justifica la competencia de la PGN para investigar y sancionar a servidores públicos, pero no es el único, pues también constituye un fin legítimo la protección de los derechos humanos y, con estos, de la dignidad humana. (...)**' (Subraya y negrilla fuera del texto original)

78. No obstante, la Sección Segunda del Consejo de Estado siguió el criterio de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo con posterioridad a la sentencia C-111 de 2019, por ejemplo, en los casos del Exalcalde de Bogotá, Samuel Moreno Rojas (2019 y 2020)³⁴; el del Exgobernador del Departamento del Valle del Cauca, Juan Carlos Abadía Campo (2019)³⁵; el del Exalcalde del Municipio de Yacuanquer (Nariño), Jaime Alberto Guancha Argoty (2019)³⁶; y el del Exalcalde del Municipio de Cómbita (Boyacá), Giovanni Díaz Ramos (2020)³⁷.

79. Las decisiones dictadas con posterioridad a la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado tienen dos particularidades. Primero, todos los casos reafirman la competencia de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN a manera de cuestión previa aclaratoria, porque las demandas

³⁴ C.E., Sec. Segunda, Sent. 2012-00560 (2128-12), abr. 4/2019, M.P. Gabriel Valbuena Hernández; y C.E., Sec. Segunda, Sent. 2017-00073-00(0301-17), jul. 23/2020, M.P. William Hernández Gómez.

³⁵ C.E., Sec. Segunda, Sent. 2013-01115 (2637-13), may. 16/2019, M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

³⁶ C.E., Sec. Segunda, Sent. 2014-00620 (0711-16), oct. 31/2019, M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

³⁷ C.E., Sec. Segunda, Sent. 2014-00514 (2888-19), may. 7/2020, M.P. William Hernández Gómez.

respectivas no atacaron ese aspecto. Y segundo, mientras los fallos dictados con ponencia del consejero William Hernández Gómez se limitan a reafirmar los efectos *inter partes* de la sentencia del caso Petro y la vigencia de las facultades de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN hasta tanto se modifique la normatividad interna; los proferidos con ponencia del consejero Gabriel Valbuena Hernández desde la sentencia del 4 de abril de 2019 (caso Samuel Moreno) son más explícitos al afirmar que aquel “no constituye un precedente judicial vinculante para el control de legalidad de otras decisiones disciplinarias”, e incluso las sentencias del 16 de mayo y 31 de octubre de 2019 (casos Guancha Argoty y Abadía Campo) precisan lo que sigue:

*“(...) La aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –CADH–, debe armonizarse con el orden jurídico interno del país. En este sentido, existe en la actualidad un criterio imperante en la Corte Constitucional, según el cual **el procurador general de la Nación (sic), en virtud de la competencia asignada directamente por la Constitución Política en el art. 277-6, es competente para suspender y destituir a los servidores públicos de elección popular que incurran en toda clase de conductas que contravengan el derecho disciplinario.** (...)”* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

80. No obstante, toda esta evolución jurisprudencial es anterior a la sentencia de la Corte IDH en el caso Petro. Como se mencionó, la CIDH emitió una serie de recomendaciones al Estado de Colombia al considerar que había violado, entre otros, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Con base en lo anterior, el 7 de agosto de 2018 la comisión trasladó el caso a la Corte IDH para que fuera sometido a decisión jurisdiccional³⁸.

81. En fallo del **8 de julio de 2020**³⁹, notificado a las partes y publicado por secretaría de la corte el **18 de agosto del mismo año**⁴⁰, el tribunal internacional declaró al Estado de Colombia “responsable por la violación del derecho contenido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo tratado, en perjuicio de Gustavo Petro Urrego, en los términos de los párrafos 90 a 117 y de los párrafos 135 a 138 de la presente Sentencia”. Asimismo, ordenó realizar la siguiente adecuación normativa:

“(...) 8. El Estado adecuará, en un plazo razonable, su ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en la presente Sentencia, en los términos de lo dispuesto en el párrafo 154 de la presente Sentencia. (...)”

³⁸ CIDH, Caso 13.044, Gustavo Francisco Petro Urrego, Colombia, 7 de agosto de 2018.

³⁹ Corte IDH. Caso Petro Urrego c. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020.

⁴⁰ Corte IDH, comunicado de prensa 81/2020, 18 de agosto del 2020.

82. El párrafo 154 a su vez remite a los párrafos 111 a 116, los cuales describen el contenido de los artículos 277-6, y 278 de la Constitución; 38-4, 44 y 45 del CDU; 60 de la Ley 610 de 2000 (boletín de responsables fiscales); y 5.º de la Ley 1864 de 2017 (que modifica el artículo 389 del Código Penal, atinente al delito de elección ilícita de candidatos).

83. De forma central, la providencia afirmó que la interpretación del artículo 23-2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos debía ser gramatical:

*“(...) 96. La Corte reitera que el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que dicho instrumento no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido: **sólo puede serlo por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal. El Tribunal considera que la interpretación literal de este precepto permite arribar a esta conclusión, pues tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores.** (...)”* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

84. De igual modo, la Corte IDH esgrimió que la interpretación literal del artículo era consistente con el objeto y fin de la convención, ya que *“al establecer un listado de posibles causales para la limitación o reglamentación de los derechos políticos, [esta] tiene como objeto determinar criterios claros y regímenes específicos bajo los cuales dichos derechos pueden ser limitados”,* para que *“la limitación de los derechos políticos no quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, con el fin de proteger que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas”*⁴¹.

85. Con posterioridad a la notificación de esta sentencia, las altas cortes colombianas no han emitido sentencias que involucren este aspecto. Sin embargo, hay tres actuaciones relevantes que merecen mención.

86. En primer lugar, con auto del 3 de octubre de 2019 (antes de la sentencia de la Corte IDH) el ponente de la sentencia del caso Petro abrió un incidente *“por incumplimiento al exhorto impartido en el numeral Sexto de la sentencia proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2017”* y en la providencia efectúa la siguiente afirmación:

⁴¹ En su voto particular, el juez Eugenio Raúl Zaffaroni hizo alusión a la práctica conocida como *lawfare* (guerra de derecho) para poner de relieve cómo en Latinoamérica se ha extendido el *“uso perverso del derecho”* con el fin de perseguir políticamente a los contradictores.

"(...) Para esta Corporación es importante que las autoridades colombianas cumplan con el exhorto de la sentencia del 15 de noviembre de 2017, no solamente por la responsabilidad internacional que el Estado Colombiano tiene frente a la convención, sino porque se trata de una decisión judicial cuyo carácter vinculante y coercitivo, obliga a su acatamiento no solo por la garantía del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia sino por el respeto al orden constitucional vigente.

Ciertamente, el exhorto de la sentencia del 15 de noviembre de 2017 concede un plazo de dos años para que se adopten los ajustes en el ordenamiento interno conforme con el artículo 23 de la CADH, **los cuales vencen el 1 de marzo de 2020, fecha a partir de la cual, para esta Corporación, la Procuraduría General de la Nación no tendrá competencia para destituir e inhabilitar a servidores públicos de elección popular como resultado de una investigación disciplinaria cuyo origen no se trate de conductas constitutivas de actos de corrupción.** (...)”⁴² (Subraya y negrilla fuera del texto original)

87. En segundo lugar, mediante la Circular 005 del 1.º de septiembre de 2020, el Procurador General de la Nación instruyó a sus delegados acerca de la “COMPETENCIA DISCIPLINARIA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN LUEGO DE LA EXPEDICIÓN DE LA SENTENCIA DE LA CORTE IDH - CASO GUSTAVO PETRO CONTRA EL ESTADO COLOMBIANO” en los siguientes términos:

"(...) **PRIMERO.** Los servidores de la Procuraduría General de la Nación con funciones disciplinarias, adelantarán el proceso disciplinario contra servidores públicos de elección popular, así:

1.1 Cuando se trate de posibles faltas gravísimas que impliquen destitución e inhabilidad general, siempre y cuando: i) estas conductas tengan relación con hechos o asuntos constitutivos de corrupción en aplicación de los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción vigentes señalados en la parte motiva de esta circular o ii) se encuadre la conducta objetivamente en una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, previa denuncia o traslado a las autoridades penales para actuar en el ámbito de sus competencias.

1.2 En los restantes procesos que no correspondan a las conductas antes descritas, podrán imponerse sanciones distintas a la destitución e inhabilidad general, mientras se realizan los ajustes normativos que ordenó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del 8 de julio de 2020.

PARÁGRAFO. En todos los casos el operador disciplinario deberá garantizar la observancia del debido proceso y los derechos de contradicción y defensa. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

⁴² C.E., Sec. Segunda, Auto 2014-00360 (1131-2014), oct. 3/2019. M.P. César Palomino Cortés.

88. Y, en tercer lugar, en la decisión del conflicto positivo de competencias suscitado entre la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y la Comisión de Ética del Senado de la República con ocasión de los presuntos actos de corrupción cometidos por el senador Eduardo Pulgar, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado analizó el contexto jurisprudencial y convencional actual (incluso posterior a la sentencia de la Corte IDH), y coligió lo siguiente:

“(...) iii) En el caso Petro Urrego vs. Colombia, la Corte IDH señaló que la competencia de la Procuraduría General de la Nación, establecida el numeral 6° del artículo 277 de la Constitución Política, es compatible con el artículo 23 de la Convención. En esta dirección, la Corte indicó:

(...)

iv) En la misma decisión, la Corte IDH no reprochó la competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación sobre los servidores públicos de elección popular, sino la potestad de este órgano para imponer a dichos funcionarios sanciones que impliquen una restricción al ejercicio de sus derechos políticos, tal como ocurre con la inhabilitación o destitución. (...)

(...)

Ahora bien, para el ejercicio de su competencia disciplinaria, la Procuraduría General de la Nación debe aplicar de forma armónica y sistemática lo dispuesto por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte IDH en el caso Petro Urrego vs. Colombia y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado. (...)
(Subraya y negrilla fuera del texto original)

89. Además, la Sala de Consulta reiteró el exhorto “*al Gobierno Nacional, el (sic) Congreso de la República y a la Procuraduría General de la República para que den cumplimiento a lo ordenado por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia del 15 de noviembre de 2017 y la sentencia de la Corte IDH del 8 de julio de 2020*”.

Inconvencionalidad de la sanción en el caso concreto

90. En el presente caso, la Sala de Decisión encuentra que el contexto jurídico existente entre el momento en el que se expidieron los actos demandados y la fecha en que se dicta la presente sentencia ha contado con múltiples y profundas variaciones, a las cuales infortunadamente se ha visto sometido el actor. Además, el panorama actual no es menos complejo, teniendo en cuenta el reciente pronunciamiento de la Corte IDH.

91. Se probó que el señor CARLOS ALBERTO ACEVEDO VELÁSQUEZ se posesionó como Alcalde del Municipio de Almeida el 28 de diciembre de

2015, a efectos de ejercer como tal dentro del periodo constitucional 2016-2019⁴³.

92. Asimismo, se acreditó que el 23 de mayo de 2018 la Procuraduría Provincial de Guateque sancionó al demandante con destitución e inhabilidad general por el término de 10 años y esta decisión fue confirmada el 31 de agosto de 2019 por la Procuraduría Provincial de Boyacá⁴⁴. El cargo que dio lugar a la investigación y posterior imposición de las sanciones fue el siguiente:

“(…) 6.1. Cargo único formulado en contra de CARLOS ALBERTO ACEVEDO VELASQUEZ (sic)

*Usted, señor CARLOS ALBERTO ACEVEDO VELASQUEZ (sic), identificado con C.C. No. 79.721.157 de Guateque, en su condición de Alcalde Municipal de Almeida, presuntamente incumplió con (sic) lo reglado en el numeral 3º del Artículo 37 de la Ley 617 de 2000, que modificó el Artículo 95 de la Ley 136 de 1994, al **inscribirse como candidato y ser elegido Alcalde municipal el 25 de octubre de 2015, encontrándose inhabilitado para tal fin**, toda vez que dentro del año anterior a la elección suscribió en interés propio con el ente de derecho público Departamento de Boyacá, el contrato de prestación de servicios No. 000669 del 13 de enero de 2015, habiendo pactado actividades que debían ejecutarse en todo el departamento (sic) de Boyacá. (...)”⁴⁵ (Negrilla fuera del texto original)*

93. Ante esta situación, el demandante interpuso una acción de tutela, que fue declarada improcedente en primera instancia por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja en sentencia del 10 de octubre de 2018⁴⁶. El accionante impugnó la decisión y la Sala de Decisión 2 de esta Corporación la revocó con fallo del 19 de noviembre de 2018, concediendo así el amparo solicitado⁴⁷.

94. Esta providencia se sustentó en la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado en el caso Petro para concluir que, como en este caso la sanción no se había derivado de un acto de corrupción, la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN carecía de competencia para destituir al señor ACEVEDO VELÁSQUEZ, debido a su calidad de servidor elegido popularmente. Sin embargo, puntualizó que esa regla era aplicable para *“todas las sanciones que desde ese momento imponga la Procuraduría General de la Nación”*, pese que el alto tribunal aclaró que sus efectos eran exclusivamente *inter partes*.

⁴³ Archivo 2 del expediente electrónico, p. 147.

⁴⁴ Archivo 2 del expediente electrónico, pp. 39-142.

⁴⁵ Archivo 2 del expediente electrónico, pp. 47-48.

⁴⁶ Archivo 2 del expediente electrónico, pp. 148-165.

⁴⁷ Archivo 2 del expediente electrónico, pp. 166-196.

95. De cualquier forma, el amparo fue concedido como mecanismo transitorio, así que dispuso la suspensión de los efectos de las decisiones disciplinarias y el reintegro inmediato del señor CARLOS ALBERTO ACEVEDO VELÁSQUEZ al cargo de Alcalde del Municipio de Almeida, con la advertencia relativa a que debía el afectado presentar una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho dentro de los 4 meses siguientes, incluyendo una petición cautelar.

96. El actor efectivamente interpuso la demanda el 5 de abril de 2019 –es la que dio lugar a este proceso– y solicitó a manera de medida cautelar la suspensión provisional de los efectos de los actos acusados. No obstante, el 13 de marzo anterior había sido proferida la sentencia C-111 de 2019 y, con base en ese precedente, el ponente negó la cautela con auto del 25 de julio de 2019, en razón a que la posición que la Corte Constitucional expuso en ese proveído ratificó la convencionalidad de la competencia de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN para sancionar incluso con destitución a los servidores de elección popular, sin distinguir si se trataba o no de actos de corrupción.

97. El demandante interpuso recurso de reposición, el cual fue desestimado finalmente a través de auto del 18 de septiembre de 2019⁴⁸, después de que se surtiera el trámite de una recusación presentada por el accionante (pese a que al ponente le había sido negada una manifestación de impedimento con anterioridad). Por consiguiente, la ejecutoria de esta decisión implicó la cesación de los efectos del amparo transitorio ordenado en sede de tutela y, en consecuencia, el retiro del servicio del señor CARLOS ALBERTO ACEVEDO VELÁSQUEZ.

98. Ahora bien, como balance de la evolución jurisprudencial narrada en el acápite anterior puede afirmarse, por un lado, que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado mantienen posiciones diferentes sobre la competencia de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN para sancionar incluso con destitución e inhabilidad a los servidores de elección popular, y por otro, que la sentencia de la Corte IDH en el caso Petro no coincide con ellas.

99. El tribunal constitucional sostiene que la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN ostenta la competencia en mención sin ningún tipo de limitación, ya que esta es compatible con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En cambio, el máximo órgano de la jurisdicción administrativa, principalmente con sustento en la sentencia C-028 de 2006, considera que la competencia solo puede ejercerse en

⁴⁸ Archivo 9 del expediente electrónico.

casos de corrupción, pues en los demás escenarios la restricción de los derechos políticos solo puede ser ordenada por una autoridad judicial, aunque supeditando la materialización de este cambio de precedente a una reforma institucional. Incluso, puede afirmarse que esta posición ha venido fracturándose con las sentencias dictadas con ponencia del consejero Gabriel Valbuena Hernández, las cuales asumen el enfoque de la Corte Constitucional.

100. Sin embargo, la Corte IDH fue clara al exponer que la interpretación del aludido artículo 23 de la convención debe ser literal (o gramatical) y, por ende, las autoridades administrativas bajo ninguna circunstancia pueden limitar los derechos políticos de los ciudadanos.

101. En este contexto de posturas disímiles, la Sala de Decisión considera que para la resolución de este caso debe acogerse la jurisprudencia de la Corte IDH por varias razones.

102. La Corte Constitucional fundamenta su posición principalmente en la ausencia de una tesis clara, uniforme y reiterada del tribunal internacional respecto de la interpretación del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; sin embargo, esta situación debe entenderse superada con el fallo del caso Petro, donde se estudió específicamente el contenido de la disposición en comento. Además, la jurisprudencia constitucional aseguraba que aquel artículo debía interpretarse en concordancia con la Constitución y con deferencia al diseño institucional colombiano; no obstante, la Corte IDH (en parte, también la CIDH) expuso que el Estado Colombiano debía adecuar tanto sus normas como su modelo institucional para no contrariar la convención.

103. Incluso, la sentencia hizo alusión a la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, así:

*“(...) 117. Finalmente, en lo que respecta al alegato de los representantes sobre la inconventionalidad de las interpretaciones de las facultades disciplinarias por parte de la Corte Constitucional de Colombia, el Tribunal advierte que las mismas no constituyen un riesgo en sí mismo para el ejercicio de los derechos políticos del señor Petro y, por lo tanto, no constituyen una violación al artículo 23 de la Convención en relación con el artículo 2 del mismo instrumento. **Sin perjuicio de ello, el Tribunal recuerda que del artículo 2 de la Convención se desprende la obligación estatal de desarrollar prácticas estatales conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en dicho tratado. En consecuencia, es necesario que la interpretación y aplicación de las facultades disciplinarias se encuentren ajustadas al mismo fin que persigue el artículo 2 de la Convención. En términos prácticos, la Corte recuerda que la interpretación de las normas que disponen las facultades de la***

Procuraduría o la Contraloría por parte de la Corte Constitucional, y de las demás autoridades del Estado colombiano, deben ser coherentes con los principios convencionales en materia de derechos políticos previstos en el artículo 23 de la Convención y que han sido reiterados en el presente caso. (...)" (Subraya y negrilla fuera del texto original)

104. Adicionalmente, la sentencia C-086 de 2019 explicó que “los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos solo obligan al Estado colombiano cuando éste (sic) ha sido parte en el respectivo proceso” y añadió que “[e]sta conclusión, que reconoce el carácter definitivo e inapelable asignado por el artículo 67 de la Convención Americana de Derechos Humanos a los fallos de la Corte Interamericana, encuentra apoyo normativo directo en lo prescrito en el artículo 68.1 de la referida convención conforme al cual los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”. Entonces, la interpretación ofrecida por la Corte IDH en el caso Petro cuenta con carácter vinculante para Colombia al haber sido parte en ese proceso⁴⁹.

105. Asimismo, el Tribunal considera que actualmente y para este caso no es posible seguir el criterio del Consejo de Estado según el cual la competencia de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN para destituir e inhabilitar a los servidores de elección popular, aunque contraria a la convención, permanece vigente hasta tanto se modifique el diseño institucional disciplinario.

106. Por una parte, el plazo concedido por el alto tribunal al Gobierno Nacional, al Congreso y al ente de control para adelantar los cambios legislativos pertinentes venció el 1.º de marzo de 2020 sin que los mismos se hubieran materializado ni se ofreciera una medida transitoria de garantía para los casos decididos con anterioridad que no constituyeran situaciones jurídicas consolidadas. Por consiguiente, en criterio de la Sala la omisión del Estado no puede servir como justificación que convalide las consecuencias del déficit de garantías convencionales que todavía subsiste a nivel interno.

107. Cabe aclarar que en este caso no se está ante una situación jurídica consolidada porque, por definición, aquellas se configuran

⁴⁹ La sentencia C-500 de 2014 respalda esta conclusión en el siguiente aparte: “(...) 8.3.2.5. La armonización que se plantea no supone integrar al bloque de constitucionalidad la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Ella es un criterio hermenéutico relevante que deberá ser considerado en cada caso. **Sin embargo cuando las normas del tratado se integran al parámetro de control y las autoridades encargadas de interpretarlo establecen una comprensión uniforme, reiterada y clara, no resulta posible desde la perspectiva de la inserción del estado colombiano en las relaciones internacionales (arts. 9 y 226), abstenerse de considerar esa interpretación al analizar la posibilidad de examinar nuevamente un asunto que, en sede del control abstracto, lo había sido previamente.** (...)” (Negrilla fuera del texto original)

cuando un asunto no es susceptible de discusión administrativa o *judicial*. Por ende, el alegato del concepto del Ministerio Público es claramente desacertado.

108. Por otra parte, esta Corporación resalta que es contrario al derecho constitucional y convencional a la igualdad ante la ley (art. 13 CP y art. 24 CADH) que se aplique la interpretación apropiada del artículo 23 de la convención a una sola persona, pero a las demás se les juzgue aceptando la vigencia de normas inconvencionales, máxime cuando ya feneció el plazo para su adecuación.

109. Resulta comprensible que en los procesos que el Consejo de Estado falló después del caso Petro se haya efectuado simplemente una aclaración al respecto a manera de cuestión previa, debido a que la falta de competencia de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN no fue un asunto propuesto como cargo de nulidad. Pero en expedientes como el presente, donde la falta de competencia por inconvencionalidad es un punto central de la demanda, el análisis no puede dejar de lado este problema.

110. Si bien es cierto que el caso Petro tenía características particulares por la especial relevancia del papel de afectado en la vida política nacional y el contexto de su inhabilitación política, también lo es que sus derechos políticos son igual de relevantes y merecen la misma protección que los de los demás ciudadanos colombianos. Lógicamente, la consecuente afectación de los derechos de sus electores fue más profunda y tuvo consecuencias que trascendieron al ámbito público nacional, pero eso no significa que los líderes políticos locales, aunque encabezan grupos más pequeños, estén en el deber de soportar la violación de sus derechos únicamente por el círculo en el que ejercen su labor de representación.

111. Una visión como esa no solo desconocería que estos derechos están inescindiblemente ligados a la dignidad humana, sino que también inobservaría los principios *pro homine* y de favorabilidad en materia sancionatoria, que implican que estas garantías deban interpretarse en el sentido que permita su más amplio ejercicio y de la manera más beneficiosa para el ciudadano en caso de duda frente a su contenido y alcance.

112. No puede dejarse de lado que el artículo 93 de la Constitución⁵⁰ señala que “[l]os derechos y deberes consagrados en esta Carta, se

⁵⁰ Sobre el bloque de constitucionalidad en sentido estricto ver, por ejemplo: C. Const., C-139, dic. 5/2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo: “(...) En efecto, el primer inciso

interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia". Esta premisa se complementa con el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), de acuerdo con el cual "[t]odo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe" (pacta sunt servanda).

113. En consonancia con lo anterior, la Corte IDH sostuvo lo que sigue acerca de la obligación de los operadores judiciales internos de aplicar la convención en el caso *Almonacid Arellano y otros Vs. Chile* (2006):

"(...) 124. 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 Convención Americana, 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. (...)"⁵¹
(Subraya y negrilla fuera del texto original)

114. Asimismo, en la sentencia del caso *Petro* la Corte IDH hizo una referencia especial al control de convencionalidad:

"(...) 107. En relación con lo anterior, la Corte recuerda que el control de convencionalidad ha sido concebido como una institución que se utiliza para aplicar el Derecho Internacional, en este caso el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y específicamente la Convención Americana y sus fuentes, incluyendo la jurisprudencia de este Tribunal. El control de convencionalidad es una obligación propia de todo poder, órgano o autoridad del Estado Parte en la Convención, los cuales deben, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones

del artículo 93 constitucional establece que 'Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno'. Con base en este artículo la jurisprudencia constitucional ha determinado que las normas que reconocen derechos humanos no susceptibles de limitación en estados de excepción que hacen parte de los tratados internacionales de derechos humanos, previa ratificación, así como los tratados de derecho internacional humanitario y las normas *ius cogens*, integran el bloque de constitucionalidad en sentido estricto. El desarrollo jurisprudencial del bloque de constitucionalidad, a partir de la aplicación del principio *pro homine*, ha evolucionado hasta incluir en el bloque de constitucionalidad todos los tratados de derechos humanos, unos por vía de prevalencia -con fundamento en el inciso primero del artículo 93-, y otros por vía de interpretación -con fundamento en el inciso segundo de la misma disposición-. (...)" (Negrilla fuera del texto original)

⁵¹ Corte IDH. Caso *Almonacid Arellano y otros c. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154.

*procesales correspondientes, controlar que los derechos humanos de las personas sometidas a su jurisdicción sean respetados y garantizados. **Los jueces y órganos judiciales deben prevenir potenciales violaciones a derechos humanos reconocidos en la Convención Americana, o bien solucionarlas a nivel interno cuando ya hayan ocurrido, teniendo en cuenta las interpretaciones de la Corte Interamericana.** Solo en caso contrario pueden ser considerados por ésta, en cuyo supuesto ejercerá un control complementario de convencionalidad. En ese sentido, un adecuado control de convencionalidad a nivel interno fortalece la complementariedad del Sistema Interamericano y la eficacia de la Convención Americana al garantizar que las autoridades nacionales actúen como garantes de los derechos humanos de fuente internacional. (...)"⁵² (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

115. Inclusive, las actuaciones adelantadas con posterioridad a esta decisión reafirman el deber de atender y respetar los derechos contemplados en la convención, en la forma como son interpretados y delimitados por la Corte IDH. De un lado, la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN internamente instruyó a los funcionarios que adelantan los procesos disciplinarios para que se abstengan de imponer las sanciones de destitución e inhabilidad general a servidores de elección popular hasta tanto se adelante una reforma institucional. De otro lado, la Sala de Consulta del Consejo de Estado, al dirimir el conflicto de competencias surgido en el caso Eduardo Pulgar, resaltó que el organismo de control era competente para ejercer vigilancia superior respecto de los congresistas, pero observando la interpretación expuesta por la mencionada corte internacional.

116. Todo lo antedicho no deja duda de la obligación que tiene este Tribunal de actuar como **juez de convencionalidad** para salvaguardar los derechos políticos del señor CARLOS ALBERTO ACEVEDO VELÁSQUEZ, los cuales fueron restringidos por la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN con una sanción contraria al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por incompetencia de quien la emitió.

117. Ahora bien, para dejar clara la técnica de la decisión, la Sala recalca que la Corte IDH consideró que el artículo 277-6 de la Constitución en sí mismo no es contrario a la convención, en razón a que admite una interpretación conforme a la misma. Esta consiste en que la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN es competente para ejercer la vigilancia superior sobre todo tipo de servidores públicos, incluso los de elección popular, pero frente a estos últimos no puede imponer sanciones que impliquen una afectación a sus derechos políticos⁵³.

⁵² Corte IDH. Caso Petro Urrego c. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020.

⁵³ "(...) 112. En el presente caso, el Tribunal constata que el artículo 277.6 de la Constitución Política de Colombia faculta al Procurador para 'ejercer vigilancia superior

118. Por lo tanto, el artículo 45-1 del CDU, que desarrolla estas atribuciones y explica que las sanciones de destitución e inhabilidad general son aplicables a los servidores de elección popular, es la norma que se opone a las garantías contenidas en la convención.

119. En este orden de ideas, la Sala inaplicará por inconventionalidad y con efectos *inter partes* esta disposición y declarará la nulidad de los actos acusados, por las razones ampliamente expuestas en esta providencia. Esta solución ha sido empleada con anterioridad por el Consejo de Estado en materias de otra naturaleza⁵⁴ y permite resaltar el control de convencionalidad que ejerce el operador sobre el ordenamiento interno.

120. Finalmente, teniendo en cuenta que el cargo relativo a la falta de competencia prospera, se hace innecesario estudiar y desarrollar el análisis de alusivo a la falsa motivación de los actos sancionatorios.

de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley'. Por su parte, el artículo 278 del texto constitucional establece que el Procurador ejercerá directamente la función de '1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas [...]'. La Corte observa que el primer período del inciso 6° del artículo 277 y el numeral primero del artículo 278 de la Constitución de Colombia admiten la posibilidad de ser interpretados de modo compatible con la Convención Americana y con el modelo de Estado de derecho establecido por el artículo 1° de la propia Constitución, a condición de entender que la referencia a los funcionarios de elección popular está limitada únicamente a la potestad de vigilancia del Procurador. Conforme a la regla de que no debe declararse una norma violatoria de la Convención en tanto admita una interpretación compatible con ésta, la Corte encuentra que el inciso 6° del artículo 277, y el numeral primero del artículo 278 de la Constitución Política de Colombia, no son incompatibles con el artículo 23 de la Convención Americana. (...)"

⁵⁴ C.E., Sec. Tercera, Sent. 2018-00459 (63541), sep. 30/2019. M.P. Guillermo Sánchez Luque: "(...) En el ámbito del derecho interno, según lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 270 de 1996 LEAJ, tal y como quedó luego del condicionamiento de la Corte Constitucional, no procede el error judicial de las altas cortes. Sin embargo, el artículo 10 de la Convención Americana de Derechos Humanos, incorporada por la Ley 16 de 1972, dispone que toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial y el artículo 63 ordena la reparación de las consecuencias, de una medida o situación que haya configurado una vulneración de un derecho y al pago de una indemnización justa a la parte lesionada. // Estos mandatos internacionales no restringen la autoridad de la que proviene la decisión que causa el daño, es decir, incluyen las decisiones arbitrarias de todos los órganos judiciales, sobre la cuales, se impone al derecho doméstico analizar la existencia de un error judicial. De ahí que, el juez de la responsabilidad civil del Estado -como juez de convencionalidad-, ante la evidente contradicción entre el orden jurídico interno y las disposiciones de derecho internacional aceptadas por Colombia está en el deber de no aplicar el artículo 66 de la Ley 270 de 1996 LEAJ, tal como quedó después del fallo de constitucionalidad, en relación con la improcedencia de error judicial de las 'altas corporaciones judiciales', por cuanto es incompatible con la Convención Americana de Derechos Humanos, como se hará en la parte resolutive de esta providencia . (...)" (Subraya fuera del texto original)

Restablecimiento del derecho

121. En la demanda, el actor pidió a título de restablecimiento del derecho (i) el pago de los salarios y prestaciones dejados de devengar, (ii) el pago de 50 SMLMV por la “grave afectación a su buen nombre”, y (iii) la publicación de esta sentencia en la página web de la entidad demandada. La Sala se pronunciará sobre estas solicitudes aclarando que, como no fue pedido el reintegro al cargo, este asunto no será objeto de análisis.

122. En cuanto al **pago de los salarios y prestaciones dejados de devengar**, se encuentra que el efecto de la nulidad de los actos acusados consiste en volver a las cosas al estado que se encontraban antes de la materialización de la decisión ilegal (retorno al *statu quo ante*). En ese sentido, es procedente la reparación relacionada con el pago de los anteriores conceptos, ya que se produce la ficción atinente a que el demandante no dejó el cargo y, por ende, tiene derecho a la remuneración correspondiente a manera de reparación.

123. El Tribunal observa que el señor CARLOS ALBERTO ACEVEDO VELÁSQUEZ fue reintegrado por vía de tutela, pero esta medida fue solo temporal, conforme se explicó al inicio del anterior acápite. Además, el fallo de tutela no ordenó el pago de emolumento alguno, sino simplemente emitió la orden de hacer (reintegrar).

124. Por ende, se concluye que la entidad accionada debe pagar al accionante, debidamente indexados, los salarios y prestaciones dejados de percibir durante los periodos en los que este permaneció efectiva y materialmente separado del servicio, esto es, (i) desde que se hizo efectiva la sanción disciplinaria y hasta cuando se efectuó su reintegro por orden de tutela, y (ii) desde cuando cesaron los efectos del anterior amparo –por la confirmación del auto que desestimó la medida cautelar pedida dentro del presente proceso– y hasta el 31 de diciembre de 2019, cuando terminó el periodo constitucional para el que fue elegido popularmente. Empero, de haberse efectuado previamente algún pago por estos conceptos, deberá descontarse de la indemnización.

125. Por otro lado, frente a las **pretensiones derivadas de la supuesta grave afectación al buen nombre del demandante** (pago de 50 SMLMV y publicación de la sentencia), la Sala advierte que la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia del 27 de agosto de 2020, resolvió que es posible aplicar las tipologías de perjuicios inmateriales construidas por la Sección Tercera a los asuntos de carácter disciplinario, en razón a que

“[s]i el juez de lo contencioso administrativo concluye que el acto administrativo sancionatorio está viciado por alguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 137 del CPACA, ello implica que el sujeto pasivo del acto anulado ha sufrido un daño antijurídico, es decir, que no tiene obligación de soportar. En consecuencia debe ser reparado de manera integral”⁵⁵.

126. Estas tipologías corresponden al daño moral, al daño a la salud y al daño a bienes y derechos constitucional y convencionalmente amparados (que la sentencia en mención asume como daño a la vida de relación)⁵⁶. Bajo este entendido, ambas pretensiones indicadas en precedencia se enmarcan en la última de las tipologías, ya que no representan la reparación de un daño moral o a la salud.

127. No obstante, así como ocurre en materia de responsabilidad extracontractual del Estado, el daño del que se derivan estos perjuicios debe probarse, pues la ley no establece presunciones al respecto y la jurisprudencia solo las ha aceptado en los casos de muerte, lesiones y privación injusta de la libertad, pero enmarcadas en los daños moral y a la salud.

128. Incluso, en la aludida sentencia del 27 de agosto de 2020, la Sección Segunda del Consejo de Estado recalcó que “en estos asuntos no puede operar «la presunción de aflicción», por cuanto el perjuicio causado por una decisión disciplinaria no supone una lesión en los derechos tan determinantes como lo son la vida o la libertad de una persona”⁵⁷ y agregó que “el daño a la salud debe estar acreditado con una prueba idónea que indique el grado de lesión para que sea procedente su reconocimiento, mientras que, en lo que tiene que ver con el daño a la relación de vida (sic), no cualquier

⁵⁵ C.E., Sec. Segunda, Sent. 2012-00343 (1341-2012), ago. 27/2020. M.P. William Hernández Gómez.

⁵⁶ Sobre el paso del daño a la vida de relación al daño a bienes y derechos constitucional y convencionalmente amparados pueden verse, por ejemplo, las denominadas “sentencias gemelas de unificación” del 14 de septiembre de 2011: C.E., Sec. Tercera, Sent. Unificación 2007-00139 (38222), sep. 14/2011. M.P. Enrique Gil Botero; y C.E., Sec. Tercera, Sent. Unificación 1994-00020 (19031), sep. 14/2011. M.P. Enrique Gil Botero. En ambas se indica lo siguiente: “(...) el daño a la salud comprende toda la órbita psicofísica del sujeto. En consecuencia, la tipología del perjuicio inmaterial se puede sistematizar de la siguiente manera: i) perjuicio moral; ii) daño a la salud (perjuicio fisiológico o biológico); iii) cualquier otro bien, derecho o interés legítimo constitucional, jurídicamente tutelado que no esté comprendido dentro del concepto de ‘daño corporal o afectación a la integridad psicofísica’ y que merezca una valoración e indemnización a través de las tipologías tradicionales como el daño a la vida de relación o la alteración grave a las condiciones de existencia o mediante el reconocimiento individual o autónomo del daño (v.gr. el derecho al buen nombre, al honor o a la honra; el derecho a tener una familia, entre otros), siempre que esté acreditada en el proceso su concreción y sea preciso su resarcimiento, de conformidad con los lineamientos que fije en su momento esta Corporación. (...)”

⁵⁷ C.E., Sec. Segunda, Sent. 2012-00343 (1341-2012), ago. 27/2020. M.P. William Hernández Gómez.

situación puede considerarse tal, porque, entre otras cosas, muchas de esas afectaciones estarían cobijadas por el típico daño moral”⁵⁸.

129. En este caso, el señor CARLOS ALBERTO ACEVEDO VELÁSQUEZ no aportó ningún elemento de convicción que demuestre la configuración del daño consistente en una grave afectación al buen nombre. En consecuencia, estas pretensiones se negarán en virtud de lo preceptuado en el artículo 167 del CGP⁵⁹.

130. No sobra agregar que la sola situación contextual referente a la imposición de la sanción y la calidad del actor de líder político no constituyen prueba de una grave afectación al buen nombre en razón a que, por un lado, esto significaría presumir la configuración del daño, cuestión que –como se dijo– no resulta viable en estos casos, y por otro, la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN ejerció una competencia que en ese momento, aunque presentaba grandes controversias e incertidumbres en el mundo jurídico nacional, había sido convalidada por las altas cortes.

131. En este sentido, el remedio más idóneo para las circunstancias a las que se vio supeditado el actor es la resolución de su caso con base en la interpretación que la Corte IDH hizo del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, por ende, la rehabilitación de sus derechos políticos. Para el efecto, se dispondrá oficiar a la División de Registro y Control de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN para que registre esta decisión en el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI) y, en consecuencia, proceda a efectuar la correspondiente desanotación de las sanciones impuestas.

CONDENA EN COSTAS

132. El artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, señala:

*“(...) **ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS.** Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.*

En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal. (...)”

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *“(...) **ARTÍCULO 167. CARGA DE LA PRUEBA.** Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. (...)”*

133. En criterio de la Sala, el nuevo inciso 2.º implica que actualmente la condena en costas solo puede imponerse a la parte actora (no al accionado) y únicamente cuando de forma evidente la demanda carezca de fundamento.

134. En este caso las pretensiones del medio de control prosperaron, de donde se colige que contaban con sustento legal. Por ende, no se emitirá condena en costas.

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión 3, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: INAPLICAR por inconventionalidad y con efectos *inter partes* el artículo 45-1 del CDU, de acuerdo con las consideraciones expuestas en precedencia.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de las Resoluciones 003 del 23 de mayo de 2018 y 012 del 31 de agosto del mismo año, con las cuales la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** impuso al señor **CARLOS ALBERTO ACEVEDO VELÁSQUEZ** las sanciones de destitución e inhabilidad general por el término de 10 años, por lo indicado en esta sentencia.

TERCERO: A título de restablecimiento del derecho, **CONDENAR** a la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** a pagar a favor del señor **CARLOS ALBERTO ACEVEDO VELÁSQUEZ**, identificado con c. c. 74.282.603, el valor de los salarios y prestaciones dejados de percibir durante el tiempo que estuvo efectivamente separado del servicio, esto es, (i) desde que se hizo efectiva la sanción disciplinaria y hasta cuando se efectuó su reintegro por orden de tutela, y (ii) desde cuando cesaron los efectos del anterior amparo y hasta el 31 de diciembre de 2019. De haberse efectuado previamente algún pago por estos conceptos, deberá descontarse de la indemnización.

La suma que corresponda a la condena deberá indexarse conforme a la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En el que el valor presente (R) resulta de multiplicar el valor histórico (Rh), que corresponde a la suma adeudada, por el guarismo que resulte de

dividir el índice final de precios al consumidor, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia certificado por el DANE, por el índice inicial vigente a la fecha en que debió realizarse el pago correspondiente. Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes, respecto de cada obligación, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

CUARTO: En firme esta providencia, la secretaría del Tribunal deberá **OFICIAR** a la División de Registro y Control de la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** para que la registre en el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI) y, en consecuencia, proceda a efectuar la correspondiente desanotación de las sanciones impuestas.

QUINTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda, con base en los argumentos plasmados en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO: Sin condena en costas en esta instancia.

SÉPTIMO: ORDENAR a la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** dar cumplimiento a esta sentencia en los términos previstos en los artículos 187, 192 y 195 del CPACA.

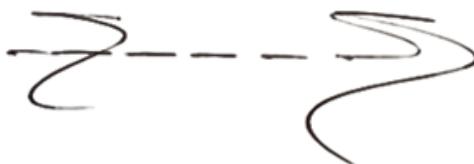
OCTAVO: En firme la presente sentencia, **ARCHÍVESE** el expediente dejando las constancias de rigor.

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión virtual de la Sala de Decisión, según acta de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado (e)



NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ
Magistrado
Salvo voto