



CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 7

Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Bogotá D.C., ocho (8) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación: 11001-03-15-000-2024-00293-00
Remitente: Procuraduría Provincial de Juzgamiento de Neiva
Referencia: Recurso automático de revisión de la Ley 2094 de 2021

Tema: Recurso extraordinario de revisión de las sanciones disciplinarias impuestas por la Procuraduría General de la Nación a servidores públicos de elección popular (artículo 54 de la Ley 2094 de 2021). Procedencia del recurso de acuerdo con lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-030 de 2023.

AUTO

El despacho resuelve sobre la admisión del recurso extraordinario de revisión del artículo 54 de la Ley 2094 de 2021 remitido por el Procurador Provincial de Juzgamiento de Neiva con ocasión de la sanción disciplinaria impuesta contra el señor Aldemar Gutiérrez Muñoz mediante acto administrativo del 5 de diciembre de 2023.

I. ANTECEDENTES

1.- El 5 de diciembre de 2023, la Procuraduría Provincial de Juzgamiento de Neiva, Huila, sancionó al señor Aldemar Gutiérrez Muñoz con destitución e inhabilidad por el término de nueve años por haber celebrado un contrato interadministrativo —por ende, en la modalidad de contratación directa—, a pesar de que no se reunían los requisitos para ello. La conducta se realizó en 2017, cuando el señor Gutiérrez Muñoz se desempeñaba como alcalde del municipio de Campoalegre, Huila.

2.- Cumplido el término para presentar recurso de apelación contra la decisión anterior sin que el disciplinado lo interpusiera, la Procuraduría remitió el <<proceso disciplinario>> para que surtiera el recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021.

II. CONSIDERACIONES

3.- El despacho advierte que existen decisiones opuestas en el Consejo de Estado sobre la admisión y trámite del recurso extraordinario de revisión regulado en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021: **(i)** algunos despachos han dispuesto admitirlo¹; y **(ii)** en otra decisión se consideró que no debe tramitarse porque las disposiciones que regulan el recurso violan la Constitución Política y la Convención Americana

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 6, auto del 23 de febrero de 2023, expediente 11001-03-15-000-2022-02207-00, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 25, auto del 21 de febrero de 2023, expediente 11001-03-15-000-2022-06702-00, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 13, auto del 19 de mayo de 2023, expediente 11001-03-15-000-2023-00388-00, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH), en la medida en que no se garantizan los derechos políticos de los servidores de elección popular².

4.- En virtud de lo anterior y debido a que aún no se ha proferido una decisión que unifique la posición del Consejo de Estado, le corresponde al despacho explicar y fijar su posición en relación con este punto. Lo anterior, teniendo en cuenta que la Corte Constitucional ha establecido que, ante <<la falta de unidad de la jurisprudencia>>, los jueces deben hacer explícita la diversidad de criterios y optar por las decisiones que <<interpreten de mejor manera el imperio de la ley>>:

<<19.- Es posible, de otro lado, que no exista claridad en cuanto al precedente aplicable, debido a que la jurisprudencia sobre un determinado aspecto de derecho sea contradictoria o imprecisa (...) Ante falta de unidad en la jurisprudencia, los jueces deben hacer explícita la diversidad de criterios y optar por las decisiones que interpreten de mejor manera el imperio de la ley, a partir de una adecuada determinación de los hechos materialmente relevantes en el caso (...)>>³.

5.- Este despacho considera que el recurso debe tramitarse porque la Corte Constitucional, en la sentencia C-030 de 2023, ya se pronunció sobre su conformidad con la Constitución Política y con la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Lo allí establecido hace tránsito a cosa juzgada, razón por la cual —de acuerdo con dicha sentencia— al juez contencioso le corresponde adelantar su trámite y precisar la regla procesal que permita que el servidor sancionado ejerza los mismos derechos previstos para la acción (o medio de control) de nulidad y restablecimiento regulada en el CPACA.

6.- En la primera parte, se exponen las razones por las cuales el despacho se aparta de la decisión adoptada en el auto proferido por la Sala Especial de Decisión 9 del 19 de mayo de 2023⁴ (en adelante, <<auto del 19 de mayo de 2023>>). En la segunda, se citan las reglas que, conforme con lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-030 de 2023, rigen el trámite del recurso.

7.- Con base en las reglas anteriores, el despacho dispondrá la devolución del recurso interpuesto porque en este caso no se cumplen los presupuestos establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-030 del 2023. La Procuraduría impuso la sanción de destitución e inhabilidad cuando el funcionario había terminado su periodo como alcalde. De este modo, el sancionado tiene el derecho de presentar la acción de nulidad y restablecimiento en los términos y condiciones previstas en el CPACA. Por tal razón, se dispondrá que el término para presentar esta acción se contabilice desde el día siguiente a la ejecutoria de la presente providencia.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 9, auto del 19 de mayo de 2023, expediente 11001-03-15-000-2023-00871-00, C.P. Gabriel Valbuena Hernández. Esta decisión fue confirmada por el ponente en la providencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 9, auto del 22 de junio de 2023, expediente 11001-03-15-000-2023-00871-00.

³ Corte Constitucional. sentencia C-836 de 2001. C.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 9, auto del 19 de mayo de 2023, expediente 11001-03-15-000-2023-00871-00, C.P. Gabriel Valbuena Hernández. Esta decisión fue confirmada por el ponente en la providencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 9, auto del 22 de junio de 2023, expediente 11001-03-15-000-2023-00871-00.



I. Las razones por las cuales el despacho considera que no puede invocarse la excepción de inconstitucionalidad o de inconveniencia para no tramitar el recurso

8.- Este despacho no comparte las consideraciones expuestas en el auto del 19 de mayo de 2023⁵, en la cual se invocaron las excepciones de inconstitucionalidad y de inconveniencia como razones para no tramitar el recurso.

A. No procede la excepción de inconstitucionalidad

9.- El auto del 19 de mayo de 2023 plantea tres argumentos para aplicar la excepción de inconstitucionalidad: (i) el recurso desconoce el principio de separación de poderes; (ii) el trámite previsto para el recurso viola las garantías inherentes al debido proceso; y (iii) el trámite de la Ley 2094 debió ser estatutario.

10.- A juicio del despacho, no es posible aplicar la excepción de inconstitucionalidad para negarse a estudiar el recurso. La *ratio decidendi* de las decisiones de la Corte en control abstracto de constitucionalidad hace tránsito a cosa juzgada, lo que limita la competencia de los jueces para aplicar la *excepción de inconstitucionalidad* o resolver acciones de tutela⁶ con base en las mismas consideraciones. Así, la interpretación que haga la Corte en el control de constitucionalidad abstracto <<*prima sobre el control que se haya realizado por vía de excepción y será definitivo en la determinación de la constitucionalidad de la norma*>>⁷. La Corte Constitucional ha señalado sobre este punto:

<<En el caso de la cosa juzgada constitucional cuando se trata de normas que fueron declaradas *exequibles* o que fueron declaradas *exequibles de manera condicionada*⁸, la **exigencia para las autoridades judiciales y administrativas es la de acoger y respetar la decisión adoptada por la Corte**, dado que el sentido que este Tribunal le da a la norma con su interpretación o con el ajuste que le hace al texto, implica una adecuación del mismo a los parámetros constitucionales y por lo tanto se trata de una articulación o interpretación que le confiere validez jurídica al precepto, al armonizarlo con la Constitución. En consideración a lo expuesto, **si la norma ha sido declarada exequible, no es posible, por ejemplo, hacer uso ahora de la excepción de inconstitucionalidad⁹, en la medida en que la Corte ya le ha dado su aval, o en el caso de un condicionamiento, ha dispuesto el sentido en que debe ser entendida la norma por los operadores**, para que la disposición encaje legítimamente en el engranaje jurídico liderado por la Carta>>¹⁰.

11.- Los dos primeros argumentos planteados por el auto desconocen la cosa juzgada constitucional porque la Corte Constitucional ya analizó y decidió si el recurso respetaba la separación de poderes y si su trámite garantizaba el debido proceso.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 9, auto del 19 de mayo de 2023, expediente 11001-03-15-000-2023-00871-00, C.P. Gabriel Valbuena Hernández. Esta decisión fue confirmada por el ponente en providencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 9, auto de del 22 de junio de 2023, expediente 11001-03-15-000-2023-00871-00.

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-122 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-259 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁹ Ver Corte Constitucional. Sentencia C-096 de 2017 Alejandro Linares Cantillo y las sentencias C-600 de 1998 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-492 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero. También es relevante hacer referencia a la Sentencia SU-599 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia SU-355 de 2020, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



11.1.- Sobre el desconocimiento del principio de separación de poderes, el auto del 19 de mayo de 2023 plantea que el recurso <<convierte al Consejo de Estado en copartícipe de las decisiones disciplinarias>>. Este punto no puede ser considerado por el juez contencioso, porque la Corte Constitucional abordó el problema jurídico relativo a cómo garantizar el principio de separación de poderes y, al mismo tiempo, la garantía convencional sobre la restricción de derechos políticos. La Corte (i) expresamente señaló que la Procuraduría no ejercía funciones jurisdiccionales y (ii) armonizó la garantía convencional del debido proceso de los servidores de elección popular. Señaló:

<< 341. La Sala Plena aclara que el remedio constitucional **es congruente con el principio de separación de poderes y se ajusta al modelo institucional del Estado colombiano**. Por lo tanto, todos los órganos estatales deben asegurar la implementación de esta sentencia, que armoniza y asegura los derechos de quienes fueron elegidos popularmente, frente al deber del Estado de implementar mecanismos adecuados que le permitan prevenir, identificar y sancionar conductas que atenten contra la administración pública>>.

11.2.- Lo mismo ocurre con el argumento según el cual la regulación del recurso genera un menoscabo de las garantías procesales de los servidores públicos por elección popular. Este argumento también fue estudiado por la Corte Constitucional en la sentencia C-030 de 2023, y sobre el mismo se señaló en sus consideraciones:

<<339. Ante las incompatibilidades o limitaciones advertidas sobre dicho medio judicial, que afectan su idoneidad y eficacia plena para garantizar los derechos políticos de los servidores de elección popular en el ejercicio de la acción disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación, es necesario proferir una sentencia que module los efectos normativos del mencionado recurso en el siguiente sentido:

a) El estándar de garantía constitucional exige que la intervención de juez en la determinación e imposición de las sanciones analizadas a los servidores de elección popular sea obligatoria y no rogada. También, debe ser ordinario y siempre estar presente en la imposición de dichas sanciones, para que estas se concreten en una sentencia judicial. Por lo tanto, el trámite del recurso de revisión operará de manera automática e inmediata y no está supeditado a las causales taxativas de procedencia, permitiéndosele al ciudadano disciplinado el ejercicio de todas las actividades procesales que estime pertinentes a su defensa, tales como presentar argumentos a su favor, solicitar pruebas y permitir su contradicción, (...). Vencido este término, en el que el disciplinado puede ejercer de manera efectiva su derecho de defensa y todas sus garantías procesales, la PGN deberá enviar, inmediatamente, el proceso ante el juez de lo contencioso administrativo, quien deberá hacer un examen integral de la actuación disciplinaria adelantada por la PGN, no solo de corrección de legalidad.

(...)

c) Contra la sentencia del juez de lo contencioso administrativo procederán los recursos de ley consagrados en el CPACA. El sistema de investigación y juzgamiento disciplinario de servidores de elección popular se complementará con las normas que se enuncian en el artículo 22 de la Ley 1952 de 2019, entre las que está el artículo 179 y siguientes del CPACA y las reglas supletivas del Código General del Proceso.

(...)

342. Para la Corte, esta decisión permite una amplia posibilidad al sancionado de ejercer su derecho de defensa y debido proceso a plenitud. En todo caso, el Estado



asegura así la reserva judicial de la decisión, para garantizar que la misma no afecte los derechos del electorado ni del elegido>>.

12.- Finalmente, la excepción de inconstitucionalidad tiene alcance limitado: al aplicarla, el juez no puede ejercer la competencia del control abstracto de constitucionalidad de normas con fuerza de ley, que corresponde de manera exclusiva a la Corte Constitucional. Una cosa es inaplicar una disposición legal para resolver un caso concreto porque se estima que viola flagrantemente una disposición constitucional y resolver el caso aplicando ésta en su lugar, y otra cosa es considerar que ninguna de las normas que integran una ley puede ser aplicada porque fue expedida violando el procedimiento constitucional que debía seguirse. Esto implicaría sostener que en todos los casos —y no solo en el asunto concreto— la norma debe inaplicarse y, por ende, el control de constitucionalidad sería general y abstracto:

<<La figura de la excepción de inconstitucionalidad es un instrumento establecido por el artículo 4° de la Constitución Política, cuya aplicación se alega para que en caso de presentarse contradicción entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, se aplique esta última, con el fin de preservar las garantías constitucionales, que sólo procede para resolver casos o situaciones concretas o subjetivas, de modo que quien la hace efectiva es la autoridad que conoce del correspondiente caso y sus efectos, por consiguiente, son subjetivos o interpartes>>¹¹.

13.- Así las cosas, el juez administrativo no puede inaplicar las normas relativas al recurso extraordinario de revisión del artículo 54 de la Ley 2094 de 2021 por considerar que esta ley debería ser estatutaria. La postura según el cual un juez de la República puede hacer consideraciones relativas a si una ley incurre en un vicio de trámite y, con base en ellas, dejar de aplicarla, desconoce que estos vicios deben ser conocidos por la Corte Constitucional. Esto es tan claro que el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución indica que dichos vicios <<caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto>>.

B. No procede la excepción de inconventionalidad

14.- Tampoco es viable acudir a la excepción de inconventionalidad. Por una parte, ese asunto ya fue estudiado por la Corte Constitucional. Por otra, la argumentación expuesta en el auto del 19 de mayo de 2023 es contradictoria con la ratificación de la competencia del Consejo de Estado para conocer y tramitar los procesos de pérdida de investidura.

15.- La excepción de inconventionalidad aplicada en el auto del 19 de mayo de 2023 desconoce la cosa juzgada constitucional de la sentencia C-030 de 2023: en esta, la Corte Constitucional estudió justamente si la Ley 2094 respetaba los artículos 8 y 23.2 de la CADH.

15.1.- El cargo de la acción pública de inconstitucionalidad que resolvió la Corte en la sentencia C-030 de 2023 consistió en que la Ley 2094 de 2021 <<*vulnera lo previsto en (los) artículos (8 y) 23.2. de la CADH y la sentencia de la Corte IDH en el caso Petro Urrego vs. Colombia*>>. La Corte Constitucional señaló que el

¹¹ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 11 de noviembre de 2010, expediente 00070-01, C.P. María Elizabeth García González.



esquema de juzgamientos disciplinario de servidores públicos de elección popular de la Ley 2094 de 2021 era constitucional (con algunos condicionamientos). Dentro de su estudio, incluyó la CADH, pues esta hace parte del bloque constitucional según el artículo 93 de la Constitución Política. Y la valoró con otras normas constitucionales para tomar su decisión, así:

<<340. La Sala Plena aclara que el remedio constitucional es congruente con el principio de separación de poderes y se ajusta al modelo institucional del Estado colombiano. **Por lo tanto, todos los órganos estatales deben asegurar la implementación de esta sentencia, que armoniza y asegura los derechos de quienes fueron elegidos popularmente, frente al deber del Estado de implementar mecanismos adecuados que le permitan prevenir, identificar y sancionar conductas que atenten contra la administración pública.**

(...)

350. (...) En esta oportunidad, la Corte solo ha resuelto los puntos interpretativos directamente relevantes para resolver los cargos presentados en la demanda de constitucionalidad. Con ello, ha armonizado lo relativo a la reserva judicial en la imposición definitiva de las sanciones referidas a los funcionarios que son elegidos popularmente, de conformidad con el artículo 23.2 de la CADH y demás principios y normas constitucionales.

351. La armonización de esta decisión implica la consecuente conformidad de la interpretación que aquí se propone tanto con la Constitución como con la CADH, como parte del bloque de constitucionalidad. Ello significa que las subreglas constitucionales que se han estructurado se basan en la interpretación, tanto de las disposiciones constitucionales como de la propia CADH. De manera que aquella constituye un precedente vinculante para las autoridades judiciales cuando deban interpretar otras normas del ordenamiento en relación con el parámetro constitucional. Aun cuando no se trata de un control integral de constitucionalidad, **la Sala Plena ha abordado la armonización de las respectivas normas nacionales con los artículos 8, 23 y 25 de la CADH de manera que, en ello, existe cosa juzgada constitucional.**

352. Lo anterior significa que esta providencia tiene efectos en todo el ordenamiento, por lo que debe ser cumplida por todas las autoridades judiciales y administrativas. De tal suerte que cada una de estas debe ejercer sus competencias con el debido respeto por la interpretación que ha sido fijada por la Sala Plena de la Corte Constitucional. Ello implica aplicar la garantía de la reserva judicial en la imposición definitiva de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a los funcionarios públicos elegidos popularmente, sin perjuicio de otras normas constitucionales que directamente asignan a autoridades administrativas la competencia para retirar del cargo a servidores públicos de elección popular>>.

15.2.- Invocar de nuevo los artículos 8 y 23 de la Convención para desconocer el trámite del recurso de revisión del artículo 54 de la Ley 2094 de 2021 implica pronunciarse sobre un argumento que la Corte Constitucional ya estudió y resolvió. La Convención Interamericana de Derechos Humanos es un tratado internacional de derechos humanos que por disposición constitucional integra como bloque el texto de la Constitución. La <<excepción de inconvencionalidad>> no puede ser el camino para que el Consejo de Estado obre como el intérprete autorizado y último de la Constitución en un control abstracto sobre las leyes: este rol corresponde, por disposición de la Carta Política, a la Corte Constitucional.

16.- Además, la lectura que se hace en el auto del 19 de mayo de 2023 del artículo 23.2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos implicaría que el juez contencioso inaplique la pérdida de investidura, como este despacho aclaró



recientemente¹². En efecto, una aplicación aislada de lo dispuesto en dicha convención implicaría dejar de aplicar otras disposiciones constitucionales y, particularmente, la pérdida de investidura.

16.1.- Justamente, para resolver estas tensiones, la Corte ha indicado que el control de convencionalidad es incompatible con la noción del <<bloque constitucionalidad>> por dos motivos: **(i)** el control de convencionalidad supone que hay una norma (la Convención Interamericana) por encima de la Constitución; y **(ii)** desconoce que solo el texto de la Convención Interamericana tiene rango de norma constitucional, y no las interpretaciones de la Corte Interamericana (estas sólo deben ser un criterio interpretativo). Así, no puede haber una norma constitucional que sea leída aisladamente, pues se debe tener en cuenta la integralidad de las disposiciones constitucionales.

16.2.- La Corte Constitucional señala, entonces, que las decisiones de la Corte Interamericana <<no puede(n) ser trasplantada(s) automáticamente al caso colombiano en ejercicio de un control de convencionalidad que no tenga en cuenta las particularidades del ordenamiento jurídico interno>>. En este sentido ha precisado:

<<(…) Conceptualmente, el bloque de constitucionalidad y el CCI [control de convencionalidad interamericano] son figuras distintas. El CCI tiene como punto de partida la supremacía convencional y el bloque de constitucionalidad, la supremacía constitucional. En efecto, el CCI supone que todo el ordenamiento jurídico nacional debe ser conforme a la CADH y a la jurisprudencia de la Corte IDH, así como a otros tratados internacionales. Por su parte, el bloque de constitucionalidad se utiliza en el marco del control de constitucionalidad, por lo que busca asegurar que el ordenamiento jurídico nacional sea conforme a la Constitución Política, a la que se entienden integrados instrumentos internacionales ratificados por Colombia sobre derechos humanos.

(…) el CCI implica aceptar la existencia de normas supraconstitucionales (i.e. CADH y la interpretación que la Corte IDH ha efectuado de esta). **Esta tesis es incompatible con el ordenamiento jurídico colombiano, por cuanto desconoce la supremacía constitucional y transmuta la naturaleza de la Corte Constitucional, que pasaría de ser juez constitucional a ser juez convencional.** De igual forma, la Corte ha descartado la inclusión de la jurisprudencia interamericana en el bloque de constitucionalidad y ha sostenido que, en principio, tales decisiones “no puede[n] ser trasplantada[s] automáticamente al caso colombiano en ejercicio de un control de convencionalidad que no tenga en cuenta las particularidades del ordenamiento jurídico interno”>>¹³.

16.3.- Esto cobra plena importancia porque una lectura aislada de la Convención Interamericana de Derechos Humanos llevaría a la conclusión de que el juez contencioso no puede restringir los derechos políticos de los congresistas en ejercicio de la acción constitucional de pérdida de investidura. El artículo 23.2 de la Convención Interamericana dispone que una de las formas permitidas de restringir estos derechos es por una *sanción* que provenga de <<condena, por juez competente, **en proceso penal**>>, y la pérdida de investidura, que es una sanción, no se toma en un proceso con estas características.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, sentencia del 24 de octubre de 2023, expediente 11001-03-15-000-2016-02995-00, C.P. Gabriel Valbuena Hernández. El despacho presentó aclaración de voto frente a la decisión de la Sala.

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-146 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.



16.4.- La Corte Interamericana ha realizado, principalmente, una interpretación textual de esta restricción. En los casos de López Mendoza contra Venezuela y Petro Urrego contra Colombia ha señalado que se vulnera la Convención Interamericana cuando no es un juez penal, sino una autoridad administrativa, quien impone una sanción que afecta los derechos políticos.

a.- En el caso de López Mendoza, la Corte Interamericana aplicó un criterio textual en su interpretación del artículo 23.2 de la Convención, y dijo:

<<107. El artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción. En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una “condena, por juez competente, en proceso penal”. Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones **no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”**, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana>>.

b.- En el caso de Petro Urrego, la Corte Interamericana insistió en esta lectura textual de la reserva judicial, que exige una condena en un proceso penal, y argumentó que esta lectura era coherente con una interpretación teleológica de la CADH:

<<Respecto al alcance del artículo 23.2 de la Convención, en particular sobre si dicho artículo admite restricciones a los derechos políticos de autoridades democráticamente electas como resultado de sanciones impuestas por autoridades distintas a un “juez competente, en proceso penal”, y las condiciones en que dichas restricciones podrían ser válidas. Al respecto, el Tribunal recuerda que en el caso López Mendoza Vs. Venezuela se pronunció sobre el alcance de las restricciones que impone el artículo 23.2 respecto de la inhabilitación del señor Leopoldo López Mendoza por parte del Contralor General de la República, mediante la cual le fue prohibida su participación en las elecciones regionales del año 2008 en Venezuela. En aquel precedente, la Corte señaló lo siguiente:

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** (...)>>.

c.- En una cita al pie a sus consideraciones del caso de Petro Urrego, la Corte Interamericana incluyó el siguiente extracto de un peritaje de Roberto Gargarella, que también privilegia un criterio textual sobre el alcance de la reserva judicial:

<<El perito Gargarella expresó en este sentido que el artículo 23.2 **es “clarísimo” en el sentido que las palabras “condena”, por “juez competente” en “proceso penal” “significa exactamente lo que todos entendemos por eso**, que es lo que sostuvo contundentemente la Corte en López Mendoza (...)>>.

16.5.- Ante esta lectura, la Corte Constitucional señaló claramente deben armonizarse las disposiciones del derecho interno con las reglas convencionales. Por tal razón, estableció que la CADH consagra una <<reserva judicial>> en relación con los derechos políticos y se separó de la interpretación aislada de la CADH. La



Corte Constitucional interpreta lo <<*judicial*>> de manera amplia, incluyendo no solo al juez penal sino al juez administrativo. Ese es el fundamento de la sentencia C-030 de 2023.

16.6.- No es la primera oportunidad en que la Corte Constitucional ha resuelto este dilema. Esta tensión existió al analizar la constitucionalidad de la inhabilidad de los alcaldes, concejales, gobernadores o diputados para ser elegidos cuando hayan perdido la investidura. La Corte indicó que la inhabilidad no viola el artículo 23.2 de la CADH (que hace parte de la Constitución) porque debe ser armonizado con otras normas constitucionales, así:

<<166. De conformidad con las consideraciones expuestas, la Sala concluye que el artículo 23.2 de la CADH permite (i) que los Estados, mediante ley, impongan limitaciones a los derechos políticos, por criterios tales como la edad, la nacionalidad o la capacidad civil y (ii) **que los jueces, con independencia de su especialidad**, impongan limitaciones a los derechos políticos, siempre que brinden las garantías del debido proceso. Pero prohíbe que estas restricciones sean impuestas por autoridades administrativas. Esta conclusión se fundamenta en las siguientes razones.

167. Primera, la Corte IDH descartó que el artículo 23.2 de la CADH dispusiera un listado taxativo de las posibles limitaciones a los derechos políticos¹⁴. Por el contrario, dicho artículo “*establece lineamientos generales*” que permiten a los Estados regular los derechos políticos “*de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales*”¹⁵; para lo cual “[l]a restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo”¹⁶. Segunda, el artículo 23.2 de la CADH busca evitar (i) que la limitación de los derechos políticos “*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*”¹⁷ y (ii) la “*discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos*”¹⁸.

(...) 169. Sexta, la **Constitución Política admite expresamente la limitación de derechos políticos con fundamento en decisiones de autoridades judiciales que no pertenecen a la especialidad penal**. En concreto, el artículo 179.4 dispone que “[n]o podrán ser congresistas: [...] [q]uienes hayan perdido la investidura de congresista” que, de acuerdo con el artículo 184, “*será decretada por el Consejo de Estado*”. Séptima, por medio de las inhabilidades que operan por ministerio de la ley, el Estado colombiano puede garantizar el cumplimiento de principios constitucionales como la moralidad administrativa y, en general, la probidad de los ciudadanos que se postulan a cargos de elección popular (*ff. jj. 45 a 53*)>>¹⁹.

II. El trámite del recurso extraordinario de revisión conforme con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021 y en lo dispuesto en la sentencia C-030 de 2023 de la Corte Constitucional.

¹⁴ Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrs. 151 a 161. Esta jurisprudencia no fue revocada por la Corte IDH en el caso *Petro Urrego Vs. Colombia*.*

¹⁵ *Id.* Párr. 166.

¹⁶ *Id.*

¹⁷ Corte IDH. Caso *Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 98.*

¹⁸ Corte IDH. Caso *Argüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288, párr. 222. Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 155. Cfr. Corte IDH. Caso *San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 111.***

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia C-146 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.



A. La decisión de la Corte Constitucional

17.- El 8 de julio de 2020 la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó sentencia en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*²⁰. Determinó que el Estado vulneró los artículos 8²¹ y 23.2²² de la CADH porque una autoridad administrativa restringió los derechos políticos de un servidor público elegido popularmente y dispuso que el Estado colombiano debía adecuar su ordenamiento jurídico a lo dispuesto en el fallo:

DECLARA,

Por unanimidad, que:

3. El Estado es 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.

4. El Estado es responsable por la violación de los derechos reconocidos en los artículos 8.1 y 8.2.d) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar dichos derechos, consagradas en los artículos 1.1 del mismo tratado, en perjuicio de Gustavo Petro Urrego, en los términos de los párrafos 118 a 133.

(...)

Y DISPONE:

Por unanimidad, que:

(...)

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>>.

18.- Para dar cumplimiento a la decisión, el Estado colombiano promulgó la Ley 2094 de 2021, en la que se le confirieron funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación. Su artículo primero dispuso que las decisiones judiciales de la Procuraduría eran susceptibles de ser revisadas ante la jurisdicción contencioso administrativa y reguló el trámite del recurso (arts. 54 al 60).

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Petro Urrego vs. Colombia. Sentencia del 8 de julio de 2020. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Consultada el 4 de febrero de 2024 en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf

²¹ <<Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

(...)

d) Derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;>>

²² <<Artículo 23

Derechos Políticos (...)

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>>.



19.- En la sentencia C-030 de 2023, la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad de varios artículos de la Ley 2094 de 2021, pues, de acuerdo con los demandantes, violaban los artículos 8 y 23 de la CADH y los artículos 29 y 93 de la Constitución Política de Colombia. Y, aunque la demanda no se dirigió contra los artículos 54 a 60, la Corte encontró necesario estudiar la exequibilidad de las normas que crearon el recurso de revisión.

20.- En la citada sentencia, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de las normas que facultaban a la Procuraduría General de la Nación a proferir decisiones de carácter judicial por violar el artículo 116 de la Constitución. Y, en relación con las disposiciones que regulan el recurso extraordinario de revisión, profirió una *<<decisión integradora>>*²³ para armonizar las funciones administrativas de la Procuraduría con la reserva judicial que tiene la imposición de sanciones de destitución, suspensión o inhabilidad a los servidores públicos de elección popular. Para ello, estableció que dicho recurso opera automáticamente (sin que sea necesario que el servidor lo interponga) de modo que *<<la decisión final sobre la imposición de sanciones (...) que restrinjan los derechos políticos de servidores públicos de elección popular se determinará mediante sentencia del juez contencioso administrativo>>*. En efecto, indicó lo siguiente:

<<Cuarto. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 54 de la Ley 2094 de 2021, en el entendido de que el recurso extraordinario de revisión operará solamente cuando se impongan sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, por ministerio de la ley, de manera automática e inmediata. En todo caso el disciplinado podrá ejercer todas las actividades procesales que estime pertinentes a su defensa propias del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Las sanciones impuestas a los funcionarios de elección popular se suspenderán en su ejecución durante el trámite judicial de revisión, el cual finiquitará con una sentencia que determinará de manera definitiva la sanción aplicable>>.

21.- De acuerdo con la sentencia C-030 de 2023, el recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 54 de la ley debe sujetarse a las siguientes reglas:

22.- Primera: el recurso procede de manera automática y excepcional cuando la Procuraduría imponga sanciones de destitución, suspensión o inhabilidad a servidores públicos elegidos popularmente que se encuentren en el ejercicio de sus funciones. En los demás casos deberá acudir al medio de control o acción de nulidad y restablecimiento para impugnar la sanción impuesta por la Procuraduría General de la Nación.

22.1.- Esto es así porque la Corte indicó que la reserva judicial frente a las sanciones de la Procuraduría solo se encuentra en cabeza de *<<los funcionarios elegidos popularmente, **en ejercicio del cargo**>>*²⁴. En efecto, indicó que:

*<<291. (...) la circunstancia de que la democracia participativa y la participación política sean “aspectos estructurales e inescindibles del modelo constitucional (Estado Social de Derecho) acogido por el Constituyente de 1991” **permite***

²³ *<<326. La Sala encontró que la garantía de la reserva judicial en materia de imposición de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad de servidores de elección popular por parte de la PGN no genera per se la inexecutable de las otras normas demandadas e integradas. En tal sentido, el modelo de decisión que garantiza de mejor forma los postulados constitucionales en tensión, esto es, de una parte, las competencias constitucionales en materia disciplinaria de la PGN y, de otra, la reserva judicial de las sanciones disciplinarias que afectan intensamente los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular, **es a través de una decisión integradora**>>*.

²⁴ Párrafos 272, 279, 286, 294, 334 (e), 362, 368, 370, 371, 372 y 375.



diferenciar razonablemente entre los servidores públicos de elección popular que están en ejercicio de sus funciones y los demás servidores públicos, de cara a las sanciones que las autoridades con funciones administrativas pueden imponer a unos y a otros. Lo anterior, porque el impacto de la sanción que restringe la participación política del afectado trasciende a la representación política efectiva y actual que aquel ejerce.

(...)

337. Se aclara que, dado el espíritu del artículo 23.2 de la CADH y su pretensión de impedir la posibilidad de que un funcionario de elección popular sea retirado por una entidad que ejerce funciones administrativas, es necesario entender que la activación del recurso automático de revisión exige que el sancionado esté en ejercicio del mandato popular, pues, de no ser así, deberá acudir a los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”.

348. La Sala Plena de la Corte Constitucional hace hincapié en que se mantiene incólume la reserva judicial de la imposición definitiva de las sanciones disciplinarias de los funcionarios elegidos popularmente, en ejercicio del cargo, en los casos de destitución, suspensión e inhabilidad (...)>>.

23.- Segunda: en el recurso, el servidor público deberá contar con el derecho de ejercer las facultades propias de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho previstas en el CPACA.

23.1.- Con este propósito, en concordancia con la regulación legal del recurso y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 12 del CGP, si el recurso es procedente, el despacho admitirá su trámite. Antes de la remisión del asunto, conforme lo señalado en la sentencia C-030 de 2023, la Procuraduría otorgará al servidor público de elección popular sancionado el término de treinta (30) días para que: **(i)** formule los cargos de la nulidad de los actos administrativos previstos en el artículo 137 del CPACA contra la decisión sancionatoria, además de las casuales previstas en el artículo 238C de la Ley 1952 de 2019²⁵; y **(ii)** aporte y solicite los medios de prueba dirigidos a demostrar los cargos que formule. En efecto, la Corte Constitucional indicó lo siguiente:

<<Por lo tanto, el trámite del recurso de revisión operará de manera automática e inmediata y no está supeditado a las causales taxativas de procedencia, permitiéndosele al ciudadano disciplinado el ejercicio de todas las actividades procesales que estime pertinentes a su defensa, tales como presentar argumentos a su favor, solicitar pruebas y permitir su contradicción, lo cual podrá hacer dentro de los 30 días siguientes a la notificación de la providencia disciplinaria proferida por la PGN, tal como lo establece el artículo 57 de la Ley 2094 de 2021, el cual creó el artículo 238 D de la Ley 1952 de 2019. Vencido este término, en el que el disciplinado puede ejercer de manera efectiva su derecho de defensa y todas sus garantías procesales, la PGN deberá enviar, inmediatamente, el proceso ante el juez de lo contencioso administrativo, quien deberá hacer un examen integral de la actuación disciplinaria adelantada por la PGN, no solo de corrección de legalidad>>²⁶.

23.2.- Esta decisión es necesaria teniendo en cuenta que la misma Corte Constitucional señaló que el recurso de revisión automático es <<de carácter temporal>>. Así, exhortó al legislador a regular de nuevo <<la facultad de establecer que la PGN instruya y acuse a los servidores elegidos popularmente ante un juez

²⁵ <<(…) infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió>>.

²⁶ C-030 de 2023. Párrafo 339, literal a).



de la República>> y, al mismo tiempo, planteó que **<<todos los órganos estatales deben asegurar la implementación de esta sentencia, que armoniza y asegura los derechos de quienes fueron elegidos popularmente, frente al deber del Estado de implementar mecanismos adecuados que le permitan prevenir, identificar y sancionar conductas que atenten contra la administración pública>>**.

24.- Tercera: las sanciones que la Procuraduría imponga al servidor se suspenderán durante el trámite del recurso de revisión, el cual finaliza con la sentencia judicial definitiva que resuelve sobre la sanción. Por tal razón, en dicha sentencia no será necesario adoptar ninguna medida dirigida a restablecer el derecho del servidor elegido popularmente.

B. El caso concreto

25.- De acuerdo con la interpretación señalada en el acápite anterior, para que proceda la remisión automática del proceso disciplinario, el servidor sancionado debe estar en **<<ejercicio de sus funciones>>**. Lo anterior no ocurre en el caso bajo estudio, porque el funcionario público sancionado no se encontraba ejerciendo su cargo al momento de expedición de la sanción: el señor Gutiérrez terminó su mandato como alcalde en 2019 y fue sancionado en 2023. Por lo anterior, el despacho se abstendrá de avocar conocimiento del recurso.

26.- En consecuencia, el servidor público tiene la posibilidad de recurrir el acto administrativo sancionatorio a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho a partir de que quede en firme esta decisión.

Por lo expuesto, el despacho

RESUELVE

PRIMERO: DISPÓNGASE NO AVOCAR CONOCIMIENTO del recurso extraordinario de revisión remitido por la Procuraduría Provincial de Juzgamiento Neiva.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE a Aldemar Gutiérrez Muñoz y su apoderado al buzón de correo electrónico dispuesto para tal efecto y/o a las direcciones que aparezcan registradas en el proceso disciplinario. El término para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho comenzará a contar desde la ejecutoria de esta decisión.

TERCERO: Una vez en firme, **DEVUÉLVASE** el expediente a la Procuraduría Provincial de Juzgamiento Neiva.

CUARTO: PUBLÍQUESE la presente providencia en la página web de la Corporación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Con firma electrónica
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado