Imprimir

En días pasados en una decisión sorpresiva, el Consejo de Estado cambió la posición que había expresado en la mayor parte de sus fallos de los últimos años, en el sentido de que la Procuraduría General de la Nación carece de competencia para sancionar funcionarios de elección popular, tal como lo había ordenado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la decisión de 8 de julio de 2020 en el caso Petro Urrego Vs. Colombia. En tal decisión el Tribunal Internacional señaló:
" El Tribunal recuerda que el artículo 8.1 de la Convención garantiza el derecho a ser juzgado por "un tribunal competente […] establecido con anterioridad a la ley". En este caso, conforme a lo previamente señalado, el señor Petro fue destituido como alcalde e inhabilitado para ocupar cargos públicos mediante un proceso administrativo disciplinario ante la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General. En tanto la destitución e inhabilitación solo puede ser impuesta por un juez competente previa condena en proceso penal, la Corte advierte en este caso una violación al principio de jurisdiccionalidad. Esto es así puesto que la sanción contra el señor Petro fue ordenada por una autoridad de naturaleza administrativa que, de conformidad con las disposiciones del artículo 23.2 de la Convención en los términos desarrollados por la jurisprudencia de este Tribunal, carece de competencia al respecto".[1] (negrillas fuera de texto).

Colombia, al ser parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y reconocer la competencia contenciosa de la Corte IDH, está obligada a cumplir con sus sentencias de buena fe. Estas decisiones son vinculantes para el Estado en su conjunto, incluyendo los órganos judiciales, administrativos y legislativos. Así lo había manifestado el Consejo de Estado hasta el mes de noviembre de 2024, en el que cambió de posición. Al desconocer el fallo de la Corte IDH, el Consejo de Estado vulnera el principio de *pacta sunt servanda* y socava la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno en casos de derechos humanos.

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 93, establece que los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el país prevalecen en el orden interno. Así, las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos y las

interpretaciones de la Corte IDH forman parte del bloque de constitucionalidad. Por ende, la reciente decisión del Consejo de Estado, de avalar la competencia de la Procuraduría para sancionar funcionarios electos por voto popular, podría considerarse como un acto que contradice el orden constitucional, generando un conflicto entre la jurisdicción interna y las obligaciones internacionales.

La Corte IDH determinó que la Procuraduría General de la Nación no puede destituir ni inhabilitar a funcionarios de elección popular porque ello viola el derecho a ser elegido (*ius honorum*), consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Según el fallo, únicamente un juez penal, en el marco de un proceso que respete las garantías judiciales, puede imponer sanciones que afecten derechos políticos. El Consejo de Estado, al validar la facultad sancionatoria de la Procuraduría, perpetúa una práctica que ha sido declarada incompatible con los estándares internacionales

Aunque en el pasado la posición del Consejo de Estado no fue consistente, pues en algunos casos mantuvo las sanciones impuestas por la Procuraduría General a funcionarios de elección popular, en la gran mayoría de los casos sostuvo la tesis de que tales sanciones se habían producido sin la competencia para hacerlo.

Es así como en noviembre de 2024, la sección quinta del Consejo de Estado ratificó sanciones impuestas por la Procuraduría a diez funcionarios de elección popular. Entre ellos se encuentran el exalcalde de Bucaramanga, Rodolfo Hernández, sancionado por agredir a un concejal, y la exconcejal de Bogotá, Sandra Jaramillo González, destituida por irregularidades administrativas.

Sin embargo, importa destacar cómo en los años anteriores e incluso en los meses de octubre y noviembre de 2024 el Consejo de Estado se había opuesto a la posición de la Corte Constitucional que en la discutible sentencia C-030 de 2023, había señalado que la Procuraduría General de la Nación era competente para destituir e inhabilitar servidores públicos de elección popular siempre y cuando tales decisiones fueron revisadas por el Consejo de Estado. Esa postura del Tribunal Constitucional fue duramente criticada por los

expertos en derecho internacional de derechos humanos pues contravenía lo dispuesto por la Corte internacional y en el mismo sentido se venía pronunciando el Consejo de Estado en la mayor parte de los casos.

Durante 2024 la sección segunda del Consejo de Estado dejó sin efectos las sanciones impuestas por la Procuraduría General de la Nación a Germán Orozco Barrera exconcejal de Yopal, Oromairo Avella Ballesteros exconcejal de Yopal, José Reinaldo Pérez Piragauta exconcejal de Yopal, Juan Carlos Giraldo Romero exalcalde de Calarcá , Juan David Benjumea exalcalde de Hispania, Carlos Arturo Triana Vega exalcade de Tibasosa, Robin Basilio Castro Fallace exconcejal de Soledad, Jorge Luciano Bolívar Torres exconcejal de Ibagué, Juan Carlos Orozco Llerena exconcejal de Soledad, Víctor de Jesús Daza Rodríguez exconcejal de Cúcuta, José Heriberto Muñoz Ruiz exalcalde de Puerto Santander, José Humberto Cruz Carrillo exconcejal de Venadillo y Jaime Domingo De Ávila Fernández exconcejal de Cartagena[2].

Ocho años atrás, en 2016, la Sala Plena del Consejo de Estado anuló la sanción de destitución e inhabilidad impuesta por la Procuraduría a la entonces senadora Piedad Córdoba. La decisión señaló que la Procuraduría no había demostrado adecuadamente la responsabilidad de Córdoba y cuestionó si dicha entidad tenía competencia suficiente para imponer sanciones que afectaran derechos políticos de elección popular sin un proceso penal.

Cuando parecía clara la posición de la Corporación se produce un fallo de unificación[3] en el que el Consejo de Estado considera, como la Corte Constitucional, que la Procuraduría General de la Nación tiene competencia para sancionar a los servidores públicos de elección popular con la revisión automática del mismo Consejo, contraviniendo de manera plena las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, como hemos dicho, forman parte del bloque de constitucionalidad. Ello equivale a decir que las corporaciones de justicia de Colombia se encuentran unidas en el incumplimiento de los compromisos internacionales. Resulta lamentable que las divergencias entre las distintas secciones del Consejo de Estado fueran zanjadas de esa manera triunfando la posición de violar derechos internacionalmente protegidos.

Sobre el cambio de criterio del Consejo de Estado

El cambio de la jurisprudencia del Consejo de Estado refleja una tensión constante entre la obligación de cumplir con estándares internacionales de derechos humanos, como los establecidos por la Corte IDH, y la interpretación interna del control disciplinario.

El contraste con decisiones anteriores subraya un giro jurisprudencial hacia un modelo que prioriza la interpretación soberana de las funciones de la Procuraduría, aunque esto se dé a costa de cuestionamientos internacionales. El cambio de posición del Consejo de Estado sobre las facultades de la Procuraduría para sancionar a funcionarios de elección popular puede atribuirse a una combinación de factores jurídicos, políticos e institucionales que reflejan dinámicas internas del sistema judicial y las relaciones de poder en Colombia.

La validación por parte del Consejo de Estado de las facultades de la Procuraduría refuerza un modelo institucional que centraliza excesivamente el control disciplinario en un órgano administrativo, lo que constituye una amenaza para la independencia de los cargos de elección popular. Esto, además, desnaturaliza el principio democrático, ya que permite que una autoridad no judicial interfiera en la voluntad popular expresada en las urnas.

El incumplimiento de la sentencia de la Corte IDH puede acarrear consecuencias graves para el Estado colombiano. Entre estas, se encuentra el riesgo de nuevas demandas ante el sistema interamericano, la pérdida de legitimidad en el escenario internacional y la posibilidad de ser considerado un Estado que incumple de forma sistemática sus compromisos internacionales.

La resistencia del Consejo de Estado a cumplir con las decisiones internacionales en materia de protección de derechos humanos es sin duda una respuesta a posiciones políticas de oposición al gobierno Petro una de cuyas banderas, quizás la de mayor envergadura, es la realización de los derechos constitucionales que los gobiernos anteriores han mancillado por acción y omisión. Este tipo de decisiones puede exacerbar las tensiones sociales y políticas, especialmente en un país donde el respeto a los derechos humanos ha sido históricamente

frágil.

Desde una perspectiva jurídica, la decisión del Consejo de Estado contraviene claramente las obligaciones internacionales de Colombia y genera un precedente preocupante respecto al respeto del derecho internacional en el ámbito interno. Si bien es necesario proteger la institucionalidad nacional, esto no puede hacerse a costa de comprometer el Estado de derecho y los principios democráticos. Es imperativo que el Estado colombiano avance en las reformas necesarias para armonizar su legislación interna con los estándares internacionales, incluyendo la adecuación de su normatividad para que los funcionarios electos por voto popular y sus sufragantes tengan las garantías de respeto exigidas por el Tribunal Internacional.

Desde la sentencia de la Corte IDH, de 8 de julio de 2020 en el caso Petro Urrego Vs. Colombia, el Congreso no ha promulgado una reforma clara que regule las facultades de la Procuraduría conforme a los estándares internacionales. La ausencia de lineamientos legislativos contundentes está posibilitando la arbitrariedad de las altas corporaciones de justicia y una interpretación acomodada a los intereses políticos y clientelistas de sus integrantes

El cambio de postura del Consejo de Estado puede reflejar un debate más amplio sobre la jerarquía de las normas internacionales de derechos humanos frente al orden jurídico interno. Aunque la Constitución colombiana reconoce la prevalencia de los tratados internacionales de derechos humanos, sectores judiciales conservadores están interpretando esta disposición de manera restringida, en clara violación al bloque de constitucionalidad y a la Constitución misma. Así mismo, responde a una interacción compleja entre el deseo de defender una mal entendida soberanía jurídica, la influencia política e institucional de la Procuraduría y la ambigüedad normativa en la implementación de las decisiones internacionales.

Es incuestionable que en un Estado de Derecho la seguridad jurídica es un principio elemental que se ve socavado con los vaivenes caprichosos de las altas cortes cuyas decisiones deberían consultar siempre las mayores garantías para la Nación y no responder a

intereses de grupos poderosos que se oponen a los avances democráticos que tantos esfuerzos y sangre han costado a muchos colombianos.

---

[1] CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO PETRO URREGO VS. COLOMBIA SENTENCIA DE 8 DE JULIO DE 2020 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

[2] Maria Consuelo del Río M. Revista Sur Agosto 2024

[3] https://www.infobae.com/colombia/2024/12/03/consejo-de-estado-da-luz-verde-a-procuraduria-para-sancionar-a-funcionarios-elegidos-popularmente/

María Consuelo del Río Mantilla, Junta Directiva Corporación Sur

Foto tomada de: Consejo de estado