

CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá, D. C., trece (13) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

Radicado : 110010325000201400360 00
No. Interno : 1131-2014
Demandante: Gustavo Francisco Petro Urrego
Demandado: Nación - Procuraduría General de la Nación
Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Auto que resuelve solicitud de aclaración de sentencia-No se accede a la solicitud

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decide la solicitud de aclaración de la sentencia proferida el quince (15) de noviembre de dos mil diecisiete (2017) dentro del proceso de la referencia mediante la cual se declaró la nulidad de los siguientes actos administrativos: 1. Decisión de única instancia proferida por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, de fecha 9 de diciembre del 2013, por la cual se impuso sanción de destitución e inhabilidad general por el término de 15 años al señor Gustavo Francisco Petro Urrego. 2. Decisión del 13 de enero del 2014, proferida por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, que resolvió no reponer y en consecuencia confirmar el fallo de única instancia del 9 de diciembre del 2013.

I. SOLICITUD DE ACLARACIÓN

El Procurador General de la Nación mediante escrito recibido por correspondencia del



Consejo de Estado el 13 de diciembre de 2017¹, solicitó con fundamento en el artículo 285 del CGP, que se aclare la sentencia proferida por la Sala el 15 de noviembre de 2017.

Argumenta el señor Procurador que tanto en la parte resolutive como en la motiva de la sentencia “se generan fundados motivos de duda, los cuales dificultan el pleno entendimiento de la decisión”.

Señala que al resolver el caso, la Sala Plena tomó en consideración no solo las razones referidas a la legalidad de la sanción disciplinaria impuesta, sino mediante la aplicación en el caso de criterios de convencionalidad respecto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, “determinó que ese alto tribunal se refiriera en el fallo a la competencia de la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones de destitución e inhabilidad, en relación con servidores públicos de elección popular”.

Indica que no obstante lo indicado en el capítulo III de la sentencia en lo relativo al exhorto a los órganos competentes, y señalarse en la parte resolutive en el numeral sexto, la acción en la que deben concurrir las autoridades estatales para responder al Sistema Interamericano y adoptar las reformas internas procedentes, con base en la autonomía del Estado y los criterios de la Corte Constitucional, en las consideraciones de la sentencia se incluyen referencias a una específica y concreta manera de aplicar disposiciones del Código Disciplinario Único en lo que respecta a la sanción de destitución e inhabilidad para servidores públicos de elección popular.

Argumenta que a partir del acogimiento de una interpretación sobre el alcance de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia, se señala en la sentencia que la competencia de la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones de destitución o suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular tiene plena validez respecto a actos de corrupción, en tanto frente a casos diversos “corresponderá a la Procuraduría General de la Nación poner en conocimiento de la justicia penal, para que en un debido proceso se imponga una condena, si el hecho amerita ser sancionado penalmente por la actuación del servidor”.

¹ Ver folios 1929 a 1938 del cuaderno No. 6



Lo anterior, se considera, "podría conllevar eventualmente a situaciones de impunidad, pues justamente se trataría de casos en que por no impactar el régimen penal quedaría sin control y sin sanción, ya que pese a lo expresado en el acápite transcrito, no resultaría procedente remitir a la autoridad penal, actuaciones frente a actos no delictuales".

Para la Procuraduría General de la Nación, existen "dos posiciones que generan ambivalencia en el mismo fallo". En la parte motiva del exhorto el Consejo de Estado señala que la decisión produce efectos inter partes y que la Procuraduría continúa con la competencia de investigar y sancionar en los términos indicados en la sentencia. Y que al indagarse sobre los términos de la sentencia "se concluye que estos consisten en su incompetencia para sancionar con destitución e inhabilidad a los servidores de elección popular, a menos que se trate de investigaciones que correspondan a casos reprochables de corrupción".

Se dice que no resulta claro si la sentencia introduce una modificación a las competencias de la Procuraduría General de la Nación, o si por el contrario, "lo que pretende es exhortar para que se realicen las referidas modificaciones, de conformidad con las consideraciones de la providencia". Por lo tanto, "es ineludible aclarar" sobre si dichos cambios en materia de competencia del órgano de control se producirán una vez se tramiten las reformas normativas a que haya lugar, o si estas son innecesarias, por cuanto dichas modificaciones "operarían de manera inmediata" por efecto de la sentencia.

Para la Procuraduría General de la Nación la aclaración solicitada constituye una forma adecuada de otorgar seguridad jurídica, "ya que permitirá conciliar los efectos inter partes de la sentencia, con la competencia actual de la Procuraduría General de la Nación, y los alcances del exhorto".

La sentencia, a juicio de la Procuraduría General de la Nación, da lugar a dos entendimientos:

El primero: Si se trata de una decisión que es reiterativa en reconocer que la



Procuraduría General de la Nación conserva sus competencias, hasta tanto no se hagan los cambios normativos conforme al sentido de la decisión, se entiende que las competencias del órgano de control "se ajustarán al estándar referido en las consideraciones, sólo cuando entren a regir las modificaciones normativas".

El segundo: Si se considera que la sentencia efectuó cambios en la competencia de la Procuraduría General de la Nación "en forma directa", esta postura conllevaría dos extremos contradictorios: en primer lugar, quedaría sin efecto útil las expresas precisiones frente al carácter inter partes de la decisión. Si las modificaciones normativas operan por la sentencia, se estaría configurando un cambio normativo erga omnes. De otra parte, la interpretación de "alteración normativa automática", dejaría sin efecto útil el referido exhorto, pues si los cambios normativos ya fueron aplicados directamente por la sentencia, no se justifica el exhorto.

El Procurador General de la Nación con fundamento en los argumentos que se resumen, solicita de manera expresa que se aclare la sentencia proferida en el curso del proceso para dilucidar "si dado que la sentencia aplica el criterio de convencionalidad mediante el exhorto ordenando en el numeral 6 de su parte resolutive, la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar con destitución e inhabilidad a servidores de elección popular, por actos que no se cataloguen como de corrupción, fenece de forma automática al vencimiento de los dos (2) años que establece el fallo o, por el contrario, es necesario esperar la decisión del Congreso de la República al respecto".

El Contralor General de la República mediante escrito recibido por correspondencia del Consejo de Estado el 13 de diciembre de 2017, coadyuva la solicitud de aclaración de la sentencia presentada por el señor Procurador General de la Nación. Esta solicitud de coadyuvancia es improcedente por extemporaneidad de acuerdo con el artículo 224 del CPACA, de conformidad con el cual en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho "cualquier persona que tenga interés directo, podrá pedir que se la tenga como coadyuvante...", dentro de la oportunidad que la misma norma prevé, esto es, "Desde la admisión de la demanda y hasta antes de que se profiera el auto que fija fecha para la realización de la audiencia inicial,..."



II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

El artículo 285 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala:

«ARTÍCULO 285. ACLARACIÓN. La sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció. Sin embargo, podrá ser aclarada, de oficio o a solicitud de parte, cuando contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o influyan en ella.

En las mismas circunstancias procederá la aclaración de auto. La aclaración procederá de oficio o a petición de parte formulada dentro del término de ejecutoria de la providencia.

La providencia que resuelva sobre la aclaración no admite recursos, pero dentro de su ejecutoria podrán interponerse los que procedan contra la providencia objeto de aclaración».

De acuerdo con el principio de seguridad jurídica, la sentencia es inmodificable por el mismo juez que la profirió, lo que significa que una vez se emite la decisión judicial el juez pierde competencia para pronunciarse sobre el asunto definido. Sin embargo, el juez de manera excepcional está facultado para aclarar la sentencia, de oficio o a solicitud de parte, sólo cuando en ella se observen "conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda", siempre que dichas frases "estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o influyan en ella".

Así, la aclaración de la sentencia se torna en un instrumento conferido a las partes y al juez, para dar claridad y explicación sobre conceptos o frases provenientes de una redacción que dificulta el entendimiento de la sentencia; conceptos de difícil comprensión que son relevantes en la decisión, pues integran la parte resolutive de la sentencia o inciden en ella. No obstante que la ley faculta al juez para el ejercicio de esa potestad, ello no significa que, al aclarar la decisión, el juez pueda revocarla o reformarla.



Descendiendo al caso concreto, se advierte que la sentencia cuya aclaración se solicita fue notificada, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico dispuesto para notificaciones judiciales, el 7 de diciembre de 2017², lo que implica que la solicitud de aclaración presentada por la Procuraduría General de la Nación el 13 de diciembre del mismo año³ se encuentra dentro del término legal.

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.

Ciertamente, la Sala considera que la solicitud de aclaración de la sentencia proferida el 15 de noviembre de 2017, no está llamada a prosperar por las razones que a continuación se explican:

1. La regla fijada en el artículo 189 del CPACA al señalar que "La sentencia proferida en procesos de restablecimiento del derecho aprovechará a quien hubiere intervenido en ellos y obtenido esta declaración a su favor", indica que los efectos de la sentencia en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, son inter partes, es decir, solo entre quienes tienen interés directo en el proceso.

En el presente caso, no hay duda sobre los efectos inter partes de la sentencia del 15 de noviembre de 2017 mediante la cual la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaró la nulidad de los actos administrativos expedidos por la Procuraduría General de la Nación que impusieron sanción de destitución e inhabilidad general por el término de 15 años al señor Gustavo Francisco Petro Urrego, y dispuso el consecuente restablecimiento del derecho, de acuerdo con las pretensiones de la

² Folios 1854 a 1858 cuaderno No. 5

³ Folios 1929 a 1938 cuaderno No. 6



demanda.

En la sentencia no se hizo ningún pronunciamiento que modulara los efectos de la decisión para fijar reglas de competencia con efectos erga omnes; al contrario, de manera expresa se indicó en la parte motiva que los efectos de la providencia, en este caso, eran inter partes. Para ilustrar, se transcribe como sigue a continuación:

"Por los efectos inter partes del presente fallo, las condiciones de aplicabilidad del Sistema Interamericano de Derechos 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"⁴.

La sentencia mencionada declaró la nulidad de los actos administrativos demandados con fundamento en dos de los cargos alegados en la demanda: i) En la falta de competencia de la Procuraduría General de la Nación para imponer al señor Gustavo Francisco Petro Urrego la sanción de destitución e inhabilitación por 15 años, cargo que prosperó en virtud del control de convencionalidad que en el caso concreto realizó la Sala Plena del artículo 44.1. de la Ley 734 de 2002 frente al artículo 23.2 convencional, atendiendo en el caso particular del señor Petro Urrego, las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con fundamento en el cual se advirtió la falta de competencia del órgano administrativo de control para imponer una sanción que restringió los derechos políticos del demandante quien fue elegido popularmente como Alcalde Mayor de Bogotá para el período constitucional 2012-2016. Y, ii) En la violación al principio de tipicidad por vicios en la adecuación de las faltas disciplinarias imputadas.

2.- La Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia de 15 de noviembre de 2017, en su condición de juez de convencionalidad, examinó "para este proceso", la competencia de la Procuraduría General de la Nación prevista en el artículo 44.1 de la Ley 734 de 2002, a la luz de las normas convencionales. Ello, al considerar que la sentencia C-028 de 2006 de la Corte Constitucional constituyó cosa juzgada

⁴ Folio 1852

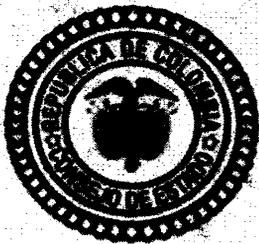


constitucional de manera parcial, en la medida en que en el estudio de constitucionalidad de la norma no se abordó el tema de la competencia de la Procuraduría General de la Nación para imponer, con fundamento en el mencionado artículo 44.1. del CDU, la sanción de destitución e inhabilidad a servidores públicos elegidos popularmente y de esta manera limitar el ejercicio de sus derechos políticos, en aquellos eventos en los que la conducta imputada no se enmarcara dentro de actos de corrupción.

La Sala Plena, en su condición de intérprete de la Convención Americana de Derechos Humanos, al advertir la incompatibilidad entre el artículo 44.1 de la Ley 734 de 2002 y el artículo 23.2 convencional, concluyó, para el caso concreto, que **“la Procuraduría General de la Nación carecía de competencia para imponer una sanción que restringiera, casi que a perpetuidad, los derechos políticos de una persona para ser elegida en cargos de elección popular, como también para separarlo del cargo de Alcalde Mayor de Bogotá para el que fue elegido mediante sufragio universal”**. En el caso resuelto, la decisión sancionatoria que impidió que el alcalde de la ciudad de Bogotá culminara su mandato por el período constitucional para el cual fue elegido, fue expedida por el Procurador General de la Nación sin competencia a la luz del artículo 23 convencional, pues se trató de una sanción que limitó los derechos políticos de quien fue elegido por voto popular habida cuenta que las faltas imputadas no fueron calificadas como actos de corrupción.

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"⁵, 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.

3.- En relación con el exhorto que hizo la Sala Plena, debe decirse, que varias razones justificaron acudir a dicho instrumento sin que la medida genere motivos de duda que afecten el entendimiento de la sentencia. Entre esas razones cuentan:

- a) Los efectos inter partes de la sentencia que impiden fijar reglas de interpretación con efectos erga omnes.
- b) La vigencia de un orden jurídico interno sobre las competencias atribuidas a la Procuraduría General de la Nación que, respetando el principio democrático, debe armonizarse con los preceptos normativos de la CADH.
- c) Las recomendaciones que sobre este caso hizo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Estado Colombiano en sus numerales 3 a 7 que se refieren a aspectos de política pública y a ajustes del régimen jurídico nacional.

⁵ La Corte IDH en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú⁵, reiteró la doctrina del control de convencionalidad al precisar que los jueces de un Estado que ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana están sometidos a la misma, lo que significa que deben velar porque el "efecto útil" de esa Convención no se disminuya o se afecte por la aplicación de normas internas que contravengan las disposiciones convencionales; y señaló que los órganos del Estado no solo deben ejercer un control de constitucionalidad, sino también de convencionalidad, el cual, inclusive debe hacerse de oficio entre las normas internas y la CADH, en el marco de sus respectivas competencias y dentro de las regulaciones procesales correspondientes:

"128. Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea menudado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también "de convencionalidad"⁵ ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones."



Número Interno: 1131-2014
Demandante: Gustavo Francisco Petro Urrego
Demandado: Nación - Procuraduría General de la Nación

Por las anteriores razones se acudió a la figura del exhorto para que en un plazo no superior a dos (2) años, el Gobierno Nacional, el Congreso de la República y la Procuraduría General de la Nación, dentro del marco de sus competencias, evalúen y adopten las medidas necesarias, 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 CADH.

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.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo,

RESUELVE

Primero: Negar la solicitud de aclaración de la sentencia de 15 de noviembre de 2017 propuesta por la Procuraduría General de la Nación.

Segundo: Advertir a los sujetos procesales que contra esta decisión no procede recuso alguno de conformidad con el artículo 285 del CGP.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.



La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

RAMIRO PAZOS GUERRERO

Vicepresidente

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

ROCIO ARAÚJO ONATE

Aclaro voto

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO

MILTON CHAVES GARCÍA

Salvo el voto

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

**AUSENTE CON
EXCUSA
SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

MARÍA ADRIANA MARÍN

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

CARMELO PERDOMO CUÉTER

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ



Número Interno: 1131-2014
Demandante: Gustavo Francisco Petro Urrego
Demandado: Nación - Procuraduría General de la Nación

Petro
cm
JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Salvo voto

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

AUSENTE CON
EXCUSA
JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

AUSENTE CON
EXCUSA
GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

ALBERTO YEPES BARREIRO
Salvo voto

AUSENTE CON
EXCUSA
CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA