

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-030/24

PROCESO DISCIPLINARIO-Obligación de entregar documentos requeridos como prueba no vulnera el derecho a la intimidad

POTESTAD SANCIONADORA DEL ESTADO-Formas a través de las cuales se materializa el poder punitivo del Estado

POTESTAD SANCIONADORA EN EL AMBITO DISCIPLINARIO-Concreción

POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION-Fundamento constitucional

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DISCIPLINARIA-Alcance

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DISCIPLINARIA-Límites

(...) la jurisprudencia constitucional ha enfatizado que esa libertad de configuración normativa no es absoluta, sino que se encuentra limitada por los principios y valores superiores, tales como la justicia, igualdad y vigencia de un orden justo, los derechos fundamentales de las personas y, especialmente, por las garantías asociadas al debido proceso. Así mismo, este tribunal ha sostenido que la legitimidad de los trámites administrativos se soporta precisamente en el respeto por los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y finalidad. Â«Por consiguiente, si el diseño legislativo particular de una institución procesal resulta abusivo, arbitrario o contrario a los derechos fundamentales, desconoce tales postulados superiores y debe ser retirado del ordenamiento jurídicoÂ».

DERECHO DISCIPLINARIO-Materias que regula

El derecho disciplinario abarca diversos regímenes que regulan la facultad que tiene el Estado para sancionar conductas contrarias al ordenamiento jurídico. Por regla general, se refiere al establecimiento de deberes y faltas atribuibles a quienes ejercen funciones públicas. No obstante, por ejemplo, también comprende la potestad de mando ejercida por la Administración, a efectos de asegurar que el ejercicio de ciertas profesiones se realice de acuerdo con los valores éticos de la respectiva área de conocimiento, en el marco de su

autonomía científica y en consonancia con los principios que regulan las actuaciones administrativas (como sucede en el caso de los abogados, médicos, ingenieros, entre otros).Adicionalmente, el derecho disciplinario sancionador regula las omisiones en los deberes éticos de los congresistas, de acuerdo con el respectivo estatuto consagrado en la Ley 1828 de 2017. Por último, este tribunal ha determinado que también incluye la categoría del impeachment, cuando la misma se asocia a faltas disciplinarias ejecutadas por aforados constitucionales.

DERECHO DISCIPLINARIO-Autoridades con facultades disciplinarias

PROTECCION DEL DERECHO A LA INTIMIDAD Y SUS LIMITES-Jurisprudencia constitucional

DERECHO A LA INTIMIDAD-Núcleo esencial

El núcleo esencial del derecho a la intimidad presupone la existencia y goce de un espacio reservado para cada persona que se encuentra exento de la intervención o intromisión arbitraria del Estado y la sociedad. A lo anterior se debe agregar que el ámbito de este derecho depende de los límites que se impongan a los demás como exigencia básica de respeto y protección de la vida privada de una persona.

DERECHO A LA INTIMIDAD-Límites dentro de las actuaciones disciplinarias

(...) el ejercicio del ius puniendi del Estado y el interés de la sociedad para que se investiguen las faltas disciplinarias y se sancione a sus responsables, en procura de preservar la vigencia de un orden justo, constituyen razones para limitar el derecho a la intimidad. Ello justifica, asimismo, que la reserva que se predica de ciertos datos y documentos no resulte oponible a las autoridades disciplinarias, cuando los mismos se requieran para los procesos a su cargo y en relación con la función pública que se investiga como objeto de la actuación disciplinaria.

ACCESO A LA INFORMACIÓN RESERVADA EN ACTUACIONES DISCIPLINARIAS-Jurisprudencia constitucional

(...) las funciones que desarrollan las autoridades disciplinarias y demás entes de control justifican que la información sometida a reserva -incluso si se refiere a esferas del derecho a la intimidad, como los datos personales y la información financiera, crediticia y comercial- sea incorporada en los procesos a su cargo, desde luego, en el marco de la finalidad que

están llamados a cumplir, de acuerdo con la ley y la Constitución y respetando las garantías mínimas de cada procedimiento.

DEBIDO PROCESO PROBATORIO-Garantías mínimas

PRUEBA ILICITA Y PRUEBA ILEGAL-Diferencias

(...) se ha aplicado reiteradamente una diferenciación entre pruebas ilícitas y pruebas ilegales. Las primeras son aquellas que violan derechos fundamentales, como la intimidad. Las segundas implican que en su producción, práctica o aducción se incumplen los requisitos legales esenciales. En esta eventualidad, corresponde al juez determinar si el requisito legal pretermitido es esencial y discernir su proyección y trascendencia sobre el debido proceso, toda vez que la omisión de alguna formalidad insustancial, por sí sola, no autoriza la exclusión del medio de prueba.

POLICIA JUDICIAL-Doble naturaleza orgánica y funcional en la Jurisprudencia constitucional

POLICIA JUDICIAL-Contenido

POLICIA JUDICIAL-Acepciones

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Funciones de policía judicial

PROCESO DISCIPLINARIO-Reserva de documentos

El que un documento sea calificado por la ley como reservado, no se traduce en que su acceso esté sometido a la orden de un juez. Como viene de verse, las autoridades a través de las cuales se canaliza la potestad disciplinaria están constitucionalmente facultadas para el efecto, independientemente de la naturaleza de las funciones que formalmente ejerzan. Lo que ello significa es que habrá precauciones adicionales para resguardar la información que allí se contiene. En el caso del proceso disciplinario, las mismas se concretan en que: (i) se empleará un cuaderno independiente para los documentos reservados, (ii) no se expedirán copias de los mismos, (iii) no perderán su naturaleza reservada por ser parte de una causa disciplinaria y (iv) se comprometerá la responsabilidad de todo funcionario que omita el deber de respetar diligentemente la reserva de la información puesta en su conocimiento (art. 55 de la Ley 1952 de 2019).

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Referencia: expediente D-15261

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 189 de la Ley 1952 de 2019 «[p]or medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario»

Demandante: José Leonardo Suárez Ramírez

Magistrado sustanciador:

Juan Carlos Cortés González

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

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias, en especial, la prevista en el artículo 241.4 de la Constitución, profiere la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 189 de la Ley 1952 de 2019, por la presunta vulneración del derecho a la intimidad, contenido en el artículo 15 de la Constitución. El cargo admitido planteaba que, en virtud de dicha norma, las autoridades disciplinarias pueden acceder a datos e información privada, sin respetar su carácter reservado. Es decir, solo basta que los mismos estén contenidos en un documento para que, de manera indiscriminada, puedan ser requeridos en procesos disciplinarios, sin observar los criterios de necesidad, pertinencia y proporcionalidad a los que debe someterse el recaudo probatorio. Incluso, podría evadirse el principio de inviolabilidad de las comunicaciones, al recolectar los registros de llamadas que consten en documentos almacenados por empresas de telecomunicaciones. Aunado a ello, el demandante alegó que, en virtud de los artículos 130, 133 y 134 de la Ley 1952 de 2019, las decisiones mediante las cuales se requieren tales documentos no admiten recurso alguno, luego, no habría modo de

oponerse a ellas.

De manera preliminar, la Corte precisó que la demanda no comprendía un reproche por violación al debido proceso (artículo 29 constitucional), por ende, el cuestionamiento relativo a los medios de impugnación que proceden contra las decisiones de las autoridades disciplinarias no resultaba susceptible de análisis en esta ocasión. Aclarado ello, la Corte se propuso determinar si la disposición demandada vulneraba el derecho a la intimidad, en cuanto permite que las autoridades accedan a información privada contenida en documentos requeridos como pruebas en procesos disciplinarios. Para el efecto, se refirió principalmente a: (i) la potestad sancionadora del Estado y el derecho disciplinario (ii) la libertad de configuración legislativa en materia disciplinaria; (iii) expresiones del derecho disciplinario (iv) los antecedentes legislativos, el contexto normativo, el alcance, los destinatarios de la disposición acusada y autoridades habilitadas para efectuar el requerimiento de los documentos; (v) la protección constitucional del derecho a la intimidad y sus límites dentro de las actuaciones disciplinarias; (vi) precedentes jurisprudenciales sobre el acceso a información reservada en actuaciones disciplinarias; (vii) el debido proceso probatorio; (viii) la policía judicial en el ordenamiento jurídico colombiano y; finalmente, (ix) el análisis del caso concreto, esto es, el juicio de constitucionalidad de la norma acusada.

Luego de aplicar tales consideraciones al asunto bajo estudio, la Corte concluyó que la norma acusada no transgrede el derecho a la intimidad, por las siguientes razones:

En primer lugar, existen dos elementos esenciales que permiten precisar su alcance. De un lado, consagra expresamente dos categorías que limitan su aplicación, a saber: (i) la prueba trasladada de otras actuaciones y (ii) las «demás excepciones legales», lo que implica el reconocimiento de mandatos ordinarios, estatutarios y constitucionales que guían el ejercicio de la atribución probatoria de la autoridad disciplinaria. De otro lado, por hacer parte de una codificación que busca regular integralmente las actuaciones disciplinarias, su interpretación y aplicación debe realizarse en forma sistemática, tomando en consideración los principios y disposiciones de la Ley 1952 de 2019, como los artículos 11, 21, 147, 148 y 158, los cuales establecen las pautas mínimas a respetar en el decreto y práctica de pruebas y, en particular, coinciden en que, en toda actuación de esa naturaleza solo podrán tomarse en consideración los medios de convicción legalmente obtenidos y que tengan relación con la materia investigada. Además, reflejan el mandato general que exige que las autoridades

disciplinarias desplieguen sus actuaciones de manera ponderada y respetando los derechos fundamentales.

En segundo lugar, la Sala enfatizó que la norma no consagra facultades para que las autoridades desarrollen actividades probatorias diferentes a obtener documentos requeridos en procesos disciplinarios. Es decir, no regula otro tipo de actuaciones como búsquedas selectivas en bases de datos, inspecciones, seguimiento a personas, allanamientos, retención de correspondencia, entre otras. De ahí que su ámbito de aplicación no se confunda con las actuaciones en las que se requiere aplicar reserva judicial, en virtud del artículo 15 de la Constitución. Quiere decir ello que la autoridad disciplinaria, está habilitada para ejercer la precisa potestad que se deriva de la norma demandada, para el cumplimiento de su misión institucional.

Lo anterior, en tercer lugar, dando aplicación a precedentes constitucionales aplicables en el presente caso, en particular, las Sentencias C-491 de 2007, C-1011 de 2008 y C-274 de 2013, en las cuales se reconoció que es compatible con la Constitución Política la posibilidad de que la información que involucre el derecho a la intimidad sea dejada a disposición de los órganos de control y demás dependencias de investigación disciplinaria, no solo porque ello obedece al cumplimiento de finalidades estatales que son legítimas desde la perspectiva constitucional -como la buena marcha de la administración pública y la efectiva sanción de quienes omiten sus deberes-, sino porque tales autoridades están provistas de un régimen de reglas y procedimientos que permiten la protección de los derechos de los ciudadanos.

En cuarto lugar, la Corte explicó que la naturaleza reservada de un documento que involucre el derecho a la intimidad no implica que este no pueda ser incorporado en un proceso disciplinario. La consecuencia de tal circunstancia es que habrán de observarse cautelas especiales para evitar que el documento sea objeto de intromisiones indebidas. Al respecto, el artículo 192 de la Ley 1952 de 2019 precisamente reconoce la protección especial que requieren los documentos que involucran el derecho a la intimidad en las actuaciones disciplinarias. Así, dispone que ostentan la condición de reservados y que conservarán esa calidad, a pesar de ser incorporados en el expediente. Además, serán ubicados en un cuaderno separado y no se expedirán copias de los mismos. El artículo 157 del Código General Disciplinario, por su parte, establece que podrán controvertirse las pruebas en todo momento, a partir de la vinculación del sujeto a la actuación. Lo anterior refleja que el

derecho a la intimidad no tiene carácter absoluto y puede ser limitado en esta clase de actuaciones, lo cual, es justamente reconocido por el artículo 15 de la Constitución, como parte de la potestad de vigilancia atribuida al Estado.

Sobre el particular, los precedentes mencionados anteriormente también establecen que la reserva que se predica de ciertos documentos no puede ser oponible a las autoridades disciplinarias. Afirmar lo contrario, conforme a la referida jurisprudencia, implicaría imponer un obstáculo que resulta contrario a los artículos 267, 268, 277 y 278 de la Constitución Política, pues les impediría el ejercicio pleno de sus funciones de control. De modo que, si bien la reserva puede ser oponible a los ciudadanos, no puede convertirse en una barrera para impedir el control jurídico, intra o inter-orgánico, sobre las actuaciones relacionadas con el ejercicio de la función pública de que da cuenta la información que se requiere razonablemente en una actuación disciplinaria.

Con fundamento en ello, la Sala concluyó que en el marco de su amplio margen de configuración normativa en materia disciplinaria, el legislador consagró los parámetros necesarios para equilibrar los fines de la investigación disciplinaria y el derecho a la intimidad, por tanto, la norma es exequible, por el cargo analizado.

I. ANTECEDENTES

1. El 10 de abril de 2023, José Leonardo Suárez Ramírez presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 189 de la Ley 1952 de 2019 «[p]or medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario».

2. Mediante auto del 9 de mayo de 2023, el magistrado sustanciador inadmitió la demanda, tras advertir que no se delimitó adecuadamente el objeto de la acusación, ni se cumplió la carga argumentativa del concepto de violación, pues los reproches formulados carecían de claridad, certeza y especificidad.

3. Oportunamente, el accionante presentó escrito en el que subsanó las falencias advertidas y concretó su censura en un único cargo por violación del artículo 15 de la Constitución. A través de providencia del 29 de mayo de 2023, la demanda fue admitida, luego de verificarse que cumplía los requisitos para el efecto. En consecuencia, se dispuso: (i) comunicar el inicio

de la actuación al presidente del Congreso, al presidente de la República, a la Defensoría del Pueblo y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; (ii) fijar en lista el proceso, en aras de permitir la intervención ciudadana, y (iii) correr traslado a la procuradora general de la Nación, para lo de su competencia.

4. Adicionalmente, se invitó a participar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, al Instituto de Estudios del Ministerio Público, al Colegio de Abogados Disciplinarios, a la Asociación Colombiana de Derecho Disciplinario, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-, a las universidades Santo Tomás de Bucaramanga, de Caldas, Externado, del Rosario, Nacional de Colombia, de Antioquia, de los Andes, Javeriana, Libre, EAFIT, del Norte y al profesor Carlos Arturo Gómez Pavajeau.

5. Cumplidos los trámites constitucionales y legales pertinentes y previo concepto de la procuradora general de la Nación, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a resolver la demanda de la referencia.

II. LA NORMA DEMANDADA

6. A continuación, se transcribe el texto del artículo 189 de la Ley 1952 de 2019, objeto de la demanda

LEY 1952 DE 2019

(enero 28)

Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

El Congreso de Colombia,

DECRETA: [...]

ARTÍCULO 189. OBLIGACIÓN DE ENTREGAR DOCUMENTOS. Salvo lo contemplado en el

artículo 154 y demás excepciones legales, quien tenga en su poder documentos que se requieran en un proceso disciplinario, tiene la obligación de ponerlos a disposición de la autoridad disciplinaria que los requiera de manera oportuna o de permitir su conocimiento.

Cuando se trate de persona jurídica, pública o privada, la orden de solicitud de documentos se comunicará a su representante legal, en quien recaerá la obligación de entregar aquellos que se encuentren en su poder y que conforme a la ley tenga la obligación de conservar. La información deberá entregarse dentro de los términos establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en las leyes que regulen la materia

III. LA DEMANDA

7. Cargo único: violación del artículo 15 de la Constitución. Según el actor, la norma atacada desconoce el derecho a la intimidad, consagrado en dicho precepto superior, toda vez que concede acceso irrestricto a datos personales e información privada del investigado o de terceros, únicamente por estar contenida en documentos. A su juicio, la autoridad disciplinaria podría obtener «dibujos, fotos, videos, mensajes de datos, mensajes de voz grabados, etc.», sin respetar el carácter reservado de los mismos. Indicó que solo bastaría con que los datos requeridos se registren en un documento, entendido en los términos de los artículos 243 de la Ley 1564 de 2012 y 424 de la Ley 906 de 2004, para que se acceda a ellos, sin observar los criterios de necesidad, pertinencia y proporcionalidad a los que debe someterse el recaudo probatorio. Incluso, podría evadirse el principio de inviolabilidad de las comunicaciones de que trata la norma constitucional invocada, al recolectar los registros de llamadas que consten en documentos almacenados por empresas de telecomunicaciones.

8. Aunado a ello, el demandante alegó que, en virtud de los artículos 130, 133 y 134 de la Ley 1952 de 2019, las decisiones mediante las cuales se solicitan tales documentos no admiten recurso alguno, luego, no habría modo de oponerse a ellas. Agregó que, según las normas citadas, «[n]i siquiera la solicitud de aplicación de la cláusula de exclusión probatoria es suficiente [para conjurar la eventual vulneración del derecho a la intimidad] pues la autoridad disciplinaria puede mantener su decisión y no excluir esas pruebas y contra dicha determinación tampoco caben recursos».

9. De ahí que, a juicio del actor, el investigado y la ciudadanía se encuentren en un absoluto

estado de desprotección frente a ese tipo de iniciativas probatorias, más aún si se tiene en cuenta que la norma acusada no dispone expresamente que la autoridad disciplinaria deba «realizar un test de proporcionalidad» antes de agotarlas, como tampoco le exige «motivar [su] necesidad y pertinencia». Por lo anterior, el accionante solicitó se declare inexecutable el precepto acusado.

IV. INTERVENCIONES

10. Durante el término de fijación en lista, la Corte recibió catorce escritos de intervención: (i) dos abogaron por la executable de la norma demandada, (ii) cuatro solicitaron su inexecutable de la norma, (iii) cinco reclamaron su executable condicionada, (iv) dos deprecaron la inexecutable de la norma y, en subsidio, la executable condicionada de la norma, y (v) en una no se hizo solicitud alguna. A continuación, se presenta el contenido de las mismas:

Diego Fernando Ochoa Torres, José José de los Ríos Cabrales, Juan Ernesto Rincón Vivas y Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

11. Coadyuvaban los argumentos de la demanda y solicitaron se declare la inexecutable del precepto acusado. A su juicio, auscultar la información privada de los ciudadanos, con la sola excusa de que es necesaria dentro de la actuación disciplinaria, constituye una potestad abusiva y arbitraria que desconoce abiertamente el artículo 15 de la Constitución. Si bien, es legítimo que el Estado investigue conductas irregulares, ello no habilita a la autoridad disciplinaria para restringir ilimitadamente el derecho a la intimidad de los ciudadanos.

12. En ese sentido, resaltaron que la norma demandada no le impone a la autoridad la obligación de motivar, a partir de criterios de validez, idoneidad, necesidad y proporcionalidad, por qué considera que la información del investigado o de un tercero se requiere en el proceso disciplinario. Tampoco le exige que identifique la naturaleza del dato al que accederá, para establecer si está en el dominio público o si implica un compromiso de la intimidad del afectado.

13. Ello denota que dicho precepto no respeta los límites para el ejercicio de la libertad de configuración legislativa, pues establece una facultad enteramente discrecional que no asegura la protección ponderada de los bienes jurídicos implicados. Por último, señalaron que los investigados no disponen de un recurso efectivo para discutir las decisiones al respecto,

lo que también puede comprometer sus derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

John Freddy Espíndola Soto y Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional

14. Efectuaron consideraciones similares a las antedichas, para deprecar la declaratoria de inexecuibilidad. No obstante, de manera subsidiaria, solicitaron que la norma se declare condicionalmente exequible: (i) en el caso del ciudadano Espíndola Soto, bajo el entendido de que la orden de entregar un documento se debe dictar mediante auto interlocutorio, no de simple trámite, que sea notificado al interesado para que pueda discutirlo mediante los recursos de ley y (ii) en el caso de la asociación profesional, bajo el entendido de que esa orden debe ser motivada por la autoridad respectiva, respetando el derecho a la intimidad y siguiendo parámetros de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad.

Comisión Nacional de Disciplina Judicial

15. Adujo que, en lo que concierne a sus competencias, la norma acusada es exequible, porque el artículo 15 superior plantea una excepción que habilita directamente a las autoridades del poder judicial para acopiar información dentro de los procesos a su cargo, con escrupuloso acatamiento de las cautelas que la Constitución establece en el contexto de la investigación, lo que no sucede respecto de las autoridades de naturaleza administrativa.

Defensoría del Pueblo

16. Sostuvo que la redacción de la norma acusada es tan amplia y vaga que permite interpretaciones como la que plantea la demanda, en tanto, no impone restricciones específicas frente al acceso a datos sensibles. Por eso, es necesario condicionar su aplicación, siguiendo lo establecido en las sentencias C-748 de 2011 y C-1011 de 2008, en las cuales, se indicó que la entidad administrativa receptora de la información debe observar las obligaciones de protección y garantía que se derivan del derecho a la intimidad, en especial, los principios de finalidad, utilidad y circulación restringida.

Colegio Colombiano de Abogados Disciplinarios

17. Afirmó que la norma demandada es exequible, en la medida que el derecho a la intimidad no es absoluto, luego, debe ceder ante el requerimiento de la autoridad

disciplinaria, máxime que: (i) esta se encuentra sometida a un régimen de responsabilidades, en caso de no mantener la reserva, y (ii) la misma norma prevé las condiciones de necesidad, conducencia y utilidad para pedir la información.

Instituto Colombiano de Derecho Procesal

18. Señaló que, preliminarmente, es necesario realizar dos precisiones. En primer lugar, que el problema constitucional no se sitúa en el ámbito de las autoridades jurisdiccionales, sino administrativas. En segundo lugar, que debe distinguirse entre (i) el requerimiento de prueba documental para que haga parte del proceso disciplinario, de conformidad con el precepto acusado, y (ii) las actuaciones de policía judicial que solo corresponden al procurador general de la Nación, al tenor del artículo 277 de la Constitución. En lo que respecta a la demanda, a su juicio, la discusión se ubica en el primer escenario, dado que es la hipótesis que regula la disposición cuestionada.

Carlos Arturo Gómez Pavajeau, Universidad Externado de Colombia e Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario

20. Explicaron que, respecto de los funcionarios con competencias jurisdiccionales, «como lo son los de la jurisdicción disciplinaria y los de pérdida de investidura», la norma acusada es compatible con la Constitución, pues, por su naturaleza, no puede oponérseles reserva al momento de requerir documentos. Sin embargo, no sucede lo mismo en el caso de las autoridades administrativas, incluidos los «[funcionarios] competentes de la Procuraduría o personerías u otro órgano de control interno, el Congreso en cámaras alta o baja cuando ejercen impeachment disciplinario y particulares que ejercen funciones públicas disciplinarias [...] esto es, los tribunales de ética profesional». Es claro que el último inciso del artículo 15 superior también les faculta para exigir la presentación de documentos privados, en ejercicio de sus funciones de vigilancia y control. Con todo, deben someterse a exigencias adicionales para evitar que se afecte el núcleo esencial del derecho a la intimidad personal y familiar o al buen nombre.

21. Ello demanda un ejercicio de ponderación que equilibre esas garantías con el deber que asiste a tales autoridades de impulsar oficiosamente el proceso y decretar las pruebas a que haya lugar, en aras de satisfacer propósitos como la lucha contra la corrupción. Indicó que la solución a esa disyuntiva sería condicionar la exequibilidad de la norma, entendiendo que,

cuando se pueda afectar el núcleo esencial del derecho a la intimidad, las prenotadas autoridades deben acudir directamente al procurador general de la Nación y solicitarle que, en ejercicio de la atribución especial de policía judicial que le confiere el artículo 277 de la Constitución, los consiga por su cuenta.

22. En todo caso, independientemente de la naturaleza del funcionario, es claro que al aplicar el artículo 189 demandado, tiene que realizarse un control riguroso, que impone que el requerimiento de documentos sea motivado, puesto que «el artículo 13 inciso 2.º de la Ley 600 de 2000, aplicable por lo dispuesto en los artículos 21 de la Ley 734 de 2002 y 22 de la Ley 1952 de 2019, expresa que “el funcionario judicial deberá motivar, incluso cuando se provea por decisión de sustanciación, las medidas que afecten derechos fundamentales de los sujetos procesales”».

Instituto de Estudios del Ministerio Público

23. Afirmó que su intervención se limita a ofrecer insumos para enriquecer el debate, sin tomar postura particular, dado que la misma subyace al concepto de la Procuraduría General de la Nación. En ese sentido, resaltó que el despliegue probatorio en la actuación disciplinaria está guiado por la búsqueda de la verdad, lo que justifica que el funcionario competente pueda requerir documentos, en el marco del principio de investigación integral. La única situación problemática derivaría de los documentos reservados que se soliciten sin el expreso consentimiento de los interesados. En esa hipótesis, la autoridad disciplinaria tendría como alternativa, promover el ejercicio de las atribuciones de policía judicial del procurador general de la Nación, en virtud del artículo 277 de la Constitución.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

24. La procuradora general de la Nación argumentó que el reproche está llamado al fracaso, en la medida que, como se estableció en las sentencias C-954 de 2014 y C-1011 de 2008, las autoridades disciplinarias están legalmente habilitadas para requerir documentos, con el fin de ejercer debidamente sus competencias, lo que no puede traducirse en una afectación del derecho a la intimidad. En su criterio, la norma censurada constituye una manifestación legítima de la libertad de configuración del legislador, toda vez que: (i) persigue la finalidad de impulsar las causas disciplinarias y garantizar los principios de la función pública, en especial, la moralidad administrativa; (ii) materializa el deber ciudadano de colaboración con

las autoridades y (iii) respeta la garantía constitucional en cuestión, pues, en todo caso, el funcionario a cargo debe asegurar la reserva de la información acopiada. Por lo anterior, solicitó se declare exequible el precepto acusado.

25. Síntesis de las intervenciones. El siguiente cuadro sintetiza las posturas de los intervinientes y de la procuradora general de la Nación:

Interviniente

Solicitud / argumentos

Diego Fernando Ochoa Torres, José José de los Ríos Cabrales, Juan Ernesto Rincón Vivas y Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

Inexequibilidad. Por violación del artículo 15 de la Constitución. La norma demandada no respeta los límites de la libertad de configuración legislativa, pues establece una facultad enteramente discrecional que no asegura la protección ponderada del derecho a la intimidad.

Procuradora general de la Nación, Comisión Nacional de Disciplina Judicial y Colegio Colombiano de Abogados Disciplinaristas

Exequibilidad. La norma acusada persigue una finalidad legítima, orientada a facilitar el avance de las causas disciplinarias y garantizar los principios de la función pública. En todo caso, el derecho a la intimidad no es absoluto, luego debe ceder para materializar esos objetivos.

Instituto Colombiano de Derecho Procesal (2)

Carlos Arturo Gómez Pavajeau, Universidad Externado de Colombia e Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario (3)

Exequibilidad condicionada. El precepto refutado solo se puede ajustar a la Constitución si su aplicación se condiciona a que: (1) se observen las obligaciones de protección del derecho a la intimidad; (2) no se desconozca la reserva establecida en el artículo 192 de Ley 1952 de 2019 y el requerimiento de documentos no involucre el ejercicio de funciones de policía judicial o (3) las autoridades disciplinarias sin funciones jurisdiccionales soliciten al

procurador general de la Nación que los consiga por su cuenta, cuando puedan afectar el núcleo esencial del derecho a la intimidad. En todo caso, deben motivarse las decisiones adoptadas al respecto.

John Freddy Espíndola Soto (1)

Asociación de Derecho Procesal Constitucional (2)

Inexequibilidad / Exequibilidad condicionada. En principio, la norma objetada desconoce el artículo 15 superior. No obstante, puede ajustarse a la Carta, siempre que: (1) la orden de entregar un documento se dicte mediante auto interlocutorio pasible de recursos o (2) se motive siguiendo parámetros de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad.

Instituto de Estudios del Ministerio Público

Sin solicitud particular

VI. CONSIDERACIONES

Competencia

26. De conformidad con el artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para emitir sentencia en el presente asunto, comoquiera que la demanda se dirige contra una norma contenida en una ley de la República.

Cuestión preliminar

27. Antes de continuar con el juicio de constitucionalidad, la Sala estima oportuno efectuar algunas precisiones sobre el cargo planteado y admitido, con ocasión de las aserciones de algunos intervinientes, relativas a que la decisión de la autoridad disciplinaria sobre el recaudo de documentos debe ser pasible de recursos, como garantía de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

28. Observa la Corte que tal planteamiento comprometería el contenido de los artículos 130, 133 y 134 de la Ley 1952 de 2019, en cuanto regulan los medios de impugnación dentro del procedimiento disciplinario, estableciendo que: (i) «[c]ontra las decisiones de simple trámite no procede recurso alguno»; (ii) «[e]l recurso de reposición procederá únicamente contra las

siguientes decisiones: la que decide sobre la solicitud de nulidad, la que niega la solicitud de copias, la que niega las pruebas en la etapa de investigación, la que declara la no procedencia de la objeción al dictamen pericial, la que niega la acumulación, y la decisión que finalice el procedimiento para el testigo renuente y el quejoso temerario»; y (iii) «[e]l recurso de apelación procede únicamente contra las siguientes decisiones: la decisión que niega pruebas en etapa de juicio, la decisión de archivo, la decisión que finalice el procedimiento para el testigo renuente y el quejoso temerario, y el fallo de primera instancia».

29. Según el artículo 241.4 de la Constitución Política, el control de constitucionalidad es rogado, es decir que, por regla general, se limita únicamente a los preceptos que el demandante aduce contrarios a la norma superior. En tal sentido debe recordarse que, oportunamente, el accionante presentó escrito en el que subsanó las falencias advertidas en su demanda y concretó su censura en un único cargo por violación del artículo 15 de la Constitución por parte del artículo 189 de la Ley 1952 de 2019. Quiere decir ello que, como las normas citadas no fueron objeto de reproche por el actor, en principio, no podrían ser abordadas por la Corte, en aras de ajustar su contenido para que incluyan la decisión sobre el requerimiento de documentos, entre aquellas susceptibles de impugnación.

30. No obstante, atendiendo al principio de prevalencia del derecho sustancial y al carácter público de la acción, excepcionalmente, puede extenderse el juicio de constitucionalidad a normas que no fueron expresamente demandadas. Esta posibilidad, denominada integración de la unidad normativa, permite dar una solución integral a los problemas jurídicos planteados por el demandante o por los intervinientes, además de garantizar la coherencia del ordenamiento y la seguridad jurídica, mediante la concreción del principio de economía procesal.

31. En aras de respetar la naturaleza rogada del control, dicha alternativa solo procede cuando: (i) en la demanda no se cuestiona una proposición jurídica completa y con sentido deóntico claro o unívoco, que permita su entendimiento y análisis de fondo o (ii) la norma atacada está estrechamente ligada a preceptos no demandados, lo que sucede si: (a) aparece reproducida en otras disposiciones; (b) hace parte de un sistema normativo del que es predicable el mismo cargo formulado o (c) su contenido no solo se desprende del texto objetado sino de otros no acusados, sobre cuya constitucionalidad también existan serias

dudas.

32. En el presente caso, con todo, no se configura alguna de esas hipótesis. En lo que hace a la primera, basta advertir que, desde una perspectiva lógico-formal, tanto el texto demandado, como los señalados en precedencia, tienen sentido propio e independiente, de manera que el primero puede entenderse y abordarse autónomamente sin acudir al contenido de los demás, máxime que no contienen una remisión normativa expresa entre sí. Respecto de la segunda, la Sala constata que la norma acusada regula una materia que no se relaciona directamente con los recursos que proceden contra las decisiones de las autoridades disciplinarias. En efecto, mientras la misma se refiere a la facultad de requerir documentos necesarios para los procesos de esa naturaleza, los artículos 130, 133 y 134 de la Ley 1952 de 2019 se limitan a establecer cuáles decisiones pueden ser recurridas y a través de qué medio.

33. En este sentido, el cargo de inconstitucionalidad planteado por el demandante no es predicable de las últimas disposiciones, a pesar de que integran la misma codificación. Si bien, el actor mencionó la ausencia de recursos, como se advirtió, lo hizo para enfatizar en la eventual necesidad de establecer límites a la actividad probatoria que despliegan dichas autoridades. Más allá de esa alusión, no efectuó consideración alguna sobre las razones por las cuales la imposibilidad de impugnar las decisiones que se adopten al respecto constituye intrínsecamente una afrenta a la Carta, como tampoco lo hicieron los intervinientes. En últimas, lo que el demandante cuestiona no es la ausencia de recursos, sino que las decisiones en comento puedan transgredir el derecho a la intimidad.

34. Su pretensión se basa precisamente en ese específico punto, pues no solicitó que se expulsen del ordenamiento las normas que definen los parámetros de los medios de impugnación, sino aquella que consagra la facultad que, a su juicio, permite a las autoridades injerir indebidamente en la vida privada de los ciudadanos. De ahí que no pueda advertirse esa relación intrínseca entre la norma acusada y las anteriormente mencionadas, que habilite la integración de la unidad normativa, bajo un mismo cargo de inconstitucionalidad. Ello descartaría la discusión relativa a los recursos que proceden contra las decisiones de las autoridades disciplinarias. De lo contrario, se extendería el análisis a un aspecto no cuestionado directamente por el actor, como parte de un control oficioso que, por regla general, le está vedado a la Corte.

Problema jurídico y metodología de decisión

35. Con fundamento en los antecedentes expuestos, le corresponde a la Corte determinar si:

¿El artículo 189 de la Ley 1952 de 2019 es contrario al artículo 15 de la Constitución, por vulnerar el derecho a la intimidad, en cuanto permite que las autoridades disciplinarias accedan a información privada y reservada contenida en documentos requeridos como pruebas en procesos disciplinarios?

36. Para resolver dicha cuestión, se abordarán los siguientes asuntos: (i) la potestad sancionadora del Estado y el derecho disciplinario (ii) la libertad de configuración legislativa en materia disciplinaria; (iii) expresiones del derecho disciplinario (iv) los antecedentes legislativos, el contexto normativo, el alcance, los destinatarios de la disposición acusada y autoridades habilitadas para efectuar el requerimiento de los documentos; (v) la protección constitucional del derecho a la intimidad y sus límites dentro de las actuaciones disciplinarias; (vi) precedentes jurisprudenciales sobre el acceso a información reservada en actuaciones disciplinarias; (vii) el debido proceso probatorio; (viii) la policía judicial en el ordenamiento jurídico colombiano y; finalmente, (ix) el análisis del caso concreto, esto es, el juicio de constitucionalidad de la norma acusada.

La potestad sancionadora del Estado y el derecho disciplinario

37. La materialización de los fines del Estado Social de Derecho supone la implementación de mecanismos dirigidos, tanto a controlar la conducta de los ciudadanos mediante el establecimiento de deberes orientados constitucionalmente, como a garantizar la satisfacción de diversos bienes jurídicos, incluido el correcto funcionamiento de la administración pública. En ese escenario, surge el *ius puniendi* o la potestad punitiva del Estado, como el conjunto de competencias asignadas a diferentes órganos para imponer sanciones de variada naturaleza jurídica a aquellos que se separen injustificadamente de sus deberes con la sociedad. Esa potestad comprende diversas disciplinas o especies, como el derecho penal, el derecho contravencional, el derecho correccional, el derecho de juzgamiento político para aforados constitucionales (*impeachment*) y el derecho disciplinario.

38. Esta última área (derecho disciplinario) es autónoma y plenamente distinguible de las demás que derivan de la potestad sancionadora del Estado. En concreto, abarca el conjunto

de principios y preceptos jurídicos que persiguen el cumplimiento eficiente de las políticas, funciones y fines del Estado, así como aquellos que contemplan medidas para prevenir y corregir las infracciones que interfieren en la buena marcha de la organización estatal.

En este sentido y dado que [...] las normas disciplinarias tienen como finalidad encauzar la conducta de quienes cumplen funciones públicas mediante la imposición de deberes con el objeto de lograr el cumplimiento de los cometidos fines y funciones estatales, el objeto de protección del derecho disciplinario es sin lugar a dudas el deber funcional de quien tiene a su cargo una función pública

39. De esta manera, dicha especialidad engloba: (i) el poder disciplinario, es decir, la facultad que hace parte del poder sancionador del Estado, en virtud de la cual este está legitimado para tipificar las faltas disciplinarias en que pueden incurrir los servidores públicos, los particulares que cumplen funciones públicas y los ciudadanos que ejercen ciertas profesiones, así como las sanciones correspondientes, y (ii) el derecho disciplinario, en sentido positivo, el cual comprende el conjunto de normas, competencias e instituciones a través de las cuales se ejerce el poder disciplinario, que aseguran la garantía constitucional del debido proceso y regulan el trámite a través del cual se deduce la responsabilidad disciplinaria.

40. Desde esta última perspectiva, dicha área está compuesta por regímenes que regulan la facultad que tiene el Estado para reaccionar ante la comisión de una falta, con el propósito de materializar una consecuencia jurídicamente desfavorable, tras agotarse un procedimiento dotado de todas las garantías esenciales del debido proceso. Sobre el particular, la Sentencia C-1061 de 2003 sostuvo que:

El control disciplinario es un elemento indispensable de la Administración Pública, en la medida en que, como lo ha dicho la Corte, el mismo se orienta a garantizar que la función pública sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados. De esta manera, el derecho disciplinario “[...] está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones [...]”

41. Bajo el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, a raíz del amplio margen de intervención de la administración pública, esta potestad sancionadora ha tenido un

crecimiento exponencial, con el propósito de hacer frente, de manera efectiva, a las infracciones o afectaciones que genera una actividad pública desviada de los fines estatales o, si se quiere, a un servicio público extraño al contenido funcional que normativamente le ha sido asignado. Así, en Colombia, la función sancionatoria de la administración es una realidad normativa, cuya existencia goza de soporte constitucional y legal. Aunque en el texto superior no hay una referencia explícita que la contemple bajo esa denominación, son suficientes los preceptos que clarifican su existencia y su fundamento a través de una mirada instrumental.

42. En este sentido, debe apreciarse que entre los fines esenciales del Estado se encuentra el de asegurar el cumplimiento de los deberes consagrados en la Constitución y la vigencia de un orden justo (C.P. art. 2.º). Además, la Carta establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y consagra el deber a cargo de las autoridades de coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines estatales, mandato cuya efectividad se constata mediante la existencia de un control interno ejercido por cada entidad (C.P. art. 209). Aunado a ello, se tiene la consagración expresa del principio de responsabilidad de las autoridades públicas (C.P. arts. 6.º), así como las facultades atribuidas a diferentes organismos del Estado para vigilar el ejercicio de la función pública.

43. Otro importante fundamento constitucional de la potestad sancionadora del Estado se encuentra en el artículo 29 superior, que expresa que «el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas». Esta corporación ha entendido que, como algunas de las garantías del debido proceso solo tienen sentido respecto a la actividad sancionadora del Estado, cuando la Carta se refiere al debido proceso administrativo, implícitamente reconoce la potestad de la administración para imponer sanciones.

44. Además de la referencia tácita que hace la Carta a dicha facultad, sobre la justificación de la potestad sancionadora de la administración, este tribunal ha precisado que:

[F]orma parte de las competencias de gestión que constitucionalmente se le atribuyen, pues es indudable que si un órgano tiene la facultad jurídica para imponer una obligación o para regular una conducta con miras a lograr la realización del interés general, el incumplimiento de ese mandato correlativamente debe implicar la asignación de atribuciones sancionatorias bien sea al mismo órgano que impuso la obligación o a otro distinto, con el propósito de

asegurar la vigencia del orden jurídico mediante la imposición de los castigos correspondientes

La libertad de configuración legislativa en materia disciplinaria

45. En virtud del principio democrático, el establecimiento de un régimen disciplinario hace parte de la libertad de configuración del legislador, pues solo en el campo de la deliberación política se pueden determinar los deberes que asisten a los ciudadanos que desempeñan un papel especial en la sociedad, el tipo de conductas que resultan ajenas a los mismos y a la consecución de los fines del Estado, la gravedad social de estos comportamientos y la intensidad de las sanciones aplicables. Los artículos 124, 125, 150.23 y 277 de la Constitución respaldan esta perspectiva, en cuanto disponen que corresponde al legislador delimitar la responsabilidad disciplinaria que puede ser atribuida a quienes atenten contra el ordenamiento jurídico y las finalidades de la función pública.

46. En desarrollo de esta potestad, el legislador puede fijar procedimientos, definir competencias, determinar la naturaleza de las actuaciones, establecer o eliminar etapas procesales, requerir la intervención estatal o particular en el curso de los trámites, imponer cargas procesales, establecer plazos para el ejercicio de ciertas prerrogativas, regular los recursos pertinentes ante las autoridades judiciales y administrativas respectivas y, en general, «establecer el conjunto de enunciados normativos de orden procesal que regulen la facultad constitucional otorgada a la administración pública para imponer sanciones a todos los servidores que con sus acciones u omisiones, transgredan las normas de conducta relativas al correcto desempeño de las funciones asignadas».

47. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha enfatizado que esa libertad de configuración normativa no es absoluta, sino que se encuentra limitada por los principios y valores superiores, tales como la justicia, igualdad y vigencia de un orden justo, los derechos fundamentales de las personas y, especialmente, por las garantías asociadas al debido proceso. Así mismo, este tribunal ha sostenido que la legitimidad de los trámites administrativos se soporta precisamente en el respeto por los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y finalidad. «Por consiguiente, si el diseño legislativo particular de una institución procesal resulta abusivo, arbitrario o contrario a los derechos fundamentales, desconoce tales postulados superiores y debe ser retirado del ordenamiento jurídico».

48. En suma, como lo ha advertido esta corporación, el control de constitucionalidad de este tipo de normas debe equilibrar, de un lado, el amplio margen de configuración normativa que tiene el legislador, en aras de conservar el ejercicio oportuno y eficaz de la potestad sancionadora del Estado y, de otro, el respeto por los derechos fundamentales.

Expresiones del derecho disciplinario

49. Como se explicó, el derecho disciplinario abarca diversos regímenes que regulan la facultad que tiene el Estado para sancionar conductas contrarias al ordenamiento jurídico. Por regla general, se refiere al establecimiento de deberes y faltas atribuibles a quienes ejercen funciones públicas. No obstante, por ejemplo, también comprende la potestad de mando ejercida por la Administración, a efectos de asegurar que el ejercicio de ciertas profesiones se realice de acuerdo con los valores éticos de la respectiva área de conocimiento, en el marco de su autonomía científica y en consonancia con los principios que regulan las actuaciones administrativas (como sucede en el caso de los abogados, médicos, ingenieros, entre otros). Adicionalmente, el derecho disciplinario sancionador regula las omisiones en los deberes éticos de los congresistas, de acuerdo con el respectivo estatuto consagrado en la Ley 1828 de 2017. Por último, este tribunal ha determinado que también incluye la categoría del impeachment, cuando la misma se asocia a faltas disciplinarias ejecutadas por aforados constitucionales.

50. De cara a contextualizar este punto, cabe anotar que las autoridades de las cuales se predica el ejercicio de la facultad disciplinaria sancionatoria pueden agruparse en varias categorías, dependiendo de la naturaleza de las funciones que ostentan o la calidad de los sujetos sobre los que ejercen control, sin que ello implique que a todas les resulte aplicable la Ley 1952 de 2019, conforme se verá adelante, al abordar los destinatarios de dicha norma. Estas categorías son las siguientes:

(i) Las autoridades de naturaleza jurisdiccional, esto es, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales de Disciplina Judicial, quienes ejercen la acción disciplinaria contra los funcionarios y empleados judiciales, incluidos los de la Fiscalía General de la Nación, y demás autoridades que administran justicia de manera temporal o permanente.

(ii) Las oficinas de control disciplinario interno y los funcionarios con potestad disciplinaria de

las ramas, órganos y entidades del Estado, los cuales ejercen la potestad disciplinaria respecto de los servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas en sus correspondientes dependencias, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación.

(iii) Los entes de control que integran el ministerio público, concretamente, la Procuraduría General de la Nación y las personerías distritales y municipales. La primera es titular del ejercicio preferente del poder disciplinario, en cuyo desarrollo podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas y personerías distritales y municipales. Igualmente, podrá asumir el proceso en segunda instancia. Además, dicha autoridad conoce de manera privativa sobre las faltas de los servidores de elección popular, salvo los que tengan fuero especial y los congresistas sometidos al régimen ético disciplinario de que trata el artículo 185 de la Constitución Política. Por su parte, las personerías municipales y distritales ostentan poder disciplinario preferente frente a las administraciones correspondientes. En todo caso, tanto la Procuraduría General de la Nación, como estas últimas autoridades, tienen competencias respecto de los servidores en sus correspondientes dependencias.

Sobre la naturaleza de estos entes, es menester recordar que, según se estableció en la Sentencia C-030 de 2023, no pueden confundirse con autoridades enteramente administrativas, asimilables a las de otras ramas del poder público. En efecto, el artículo 113 de la Constitución los ubica dentro de la estructura del Estado como órganos autónomos e independientes que integran el ministerio público y que «tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines», los cuales, se orientan a «la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas» (art. 118 C.P.). Esta característica, a su vez, es el reflejo de la estructura y organización del Estado Social de Derecho que se fundamenta, entre otros, en el principio del control efectivo de la administración pública.

(iv) El Senado y la Cámara de Representantes, cuando adelantan impeachment de naturaleza disciplinaria respecto de los aforados constitucionales (el presidente, el fiscal general de la Nación y los magistrados de las altas cortes).

(v) La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, de conformidad con el artículo 185 de la Constitución, respecto de los congresistas que desconozcan el Código de Ética y Disciplinario contenido en la Ley 1828 de 2017. Dicha dependencia conoce los conflictos de interés y las violaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los congresistas y del comportamiento indecoroso, irregular o inmoral que pueda afectarlos en su gestión pública, de conformidad con la norma mencionada, que tiene como finalidad el correcto desarrollo de la actividad legislativa. Sobre este tema, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha fijado unas subreglas para diferenciar el ejercicio de la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación y la de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, en lo que tiene que ver con congresistas, indicando lo siguiente:

[E]s dable concluir que, respecto de los congresistas, la competencia disciplinaria se distribuye de la siguiente manera:

a) Conducta correspondiente a un voto y opinión: solamente es competente la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista. No aplica el poder preferente de la Procuraduría General de la Nación.

b) Conducta que atenta contra la función congresional: la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista es, en principio, la autoridad competente para investigar y sancionar disciplinariamente a un congresista.

Con todo, siempre y cuando la conducta no corresponda también a un voto u opinión, el procurador general de la nación es competente si, con fundamento en criterios objetivos y razonables, ejerce su poder preferente. En este último caso, la Procuraduría desplaza a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista.

c) Conducta que no atenta contra la función congresional: La autoridad competente es el procurador general de la nación. La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista carece de competencia en este tipo de conductas.

Finalmente, es importante señalar que la conducta de un senador o representante puede dar lugar a investigaciones de distinta naturaleza (disciplinarias, penales, etc.). Dentro de este marco, cuando la conducta implique también una infracción al régimen penal (por ejemplo, un acto de corrupción), el procurador general de la nación es competente, en el ámbito

disciplinario, para investigarla y sancionarla con fundamento en las normas del Código Disciplinario Único

(vi) Por último, los tribunales de ética profesional, como parte de los particulares que, en virtud de la categoría de descentralización por colaboración, ejercen una función pública, en el marco del poder sancionatorio del Estado, respecto de quienes ejercen profesiones o técnicas legalmente reguladas, potestad que se ejerce con fundamento en el artículo 26 de la Constitución Política.

Antecedentes legislativos, contexto normativo, alcance, destinatarios de la disposición acusada y autoridades habilitadas para efectuar el requerimiento de documentos

51. Antecedentes legislativos. En el marco de la facultad de configuración previamente descrita, se promulgó el precepto demandado, como parte del Título VI de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario), que regula los medios de prueba susceptibles de emplearse en los procesos disciplinarios y los mecanismos con los que cuentan las autoridades para obtenerlos. Sobre este tema puntual, en la exposición de motivos de la norma, cuya iniciativa correspondió al defensor del pueblo y al procurador general de la Nación, se advirtió la necesidad de establecer un régimen probatorio propio que no se remitiera a otras codificaciones, como venía sucediendo en la Ley 734 de 2002, sino que se ajustara a las especiales finalidades del proceso disciplinario.

52. En concreto, se estableció que:

En lo referente al régimen probatorio, era necesario introducir un capítulo que se ocupara de regular la práctica de los medios probatorios sin necesidad de remitirse a la Ley 600 [de 2000] o a otro régimen procesal. Esto permite que se generen reglas de procedimiento propias del derecho disciplinario y darle identidad al recaudo y valoración de los medios de convicción. El proyecto fija reglas respecto de las formalidades de la confesión; así mismo, se regula la inspección disciplinaria (visita especial); igualmente, se precisa el aporte e incorporación de documentos; de la misma manera, se desarrolla el trámite de la prueba pericial; del mismo modo, se introduce la ritualidad respecto del recaudo de los testimonios y su respectiva valoración

53. Tanto en las ponencias realizadas sobre el proyecto, como en los debates que se

adelantaron en las respectivas comisiones y plenarias del Senado y la Cámara de Representantes, se resaltó de manera constante la consideración relativa a la necesidad de fijar un régimen probatorio que respondiera específicamente al proceso disciplinario, sin remitirse a las pautas fijadas en las causas penales, en aras de reivindicar la autonomía que se predica del derecho disciplinario.

54. De acuerdo con las gacetas de las ponencias y los debates, teniendo en cuenta la importancia de reforzar el régimen probatorio, el texto del artículo demandado no suscitó mayor discusión, al punto que fue aprobado en dichas instancias, en los mismos términos en que fue planteado desde el proyecto inicial, salvo la introducción de una excepción relativa a la aplicación del artículo 154 de la Ley 1952 de 2019 sobre pruebas trasladadas. Esta disposición fue insertada para la ponencia del segundo debate en el Senado, en el sentido de que es posible trasladar pruebas válidamente practicadas en otras actuaciones administrativas o judiciales, pero cuando se requieran elementos materiales de prueba o evidencias físicas que no hayan sido descubiertos por la Fiscalía, la autoridad disciplinaria solicitará su traslado «al Fiscal del caso, quien evaluará la solicitud y determinará qué información o elementos materiales de prueba o evidencias físicas puede entregar, sin afectar la investigación penal ni poner en riesgo el éxito de la misma».

55. Con esa aclaración, el proyecto fue aprobado por el Congreso. Aunque, con posterioridad, el Gobierno formuló objeciones frente al mismo, las mismas no involucraron el artículo 189 objeto de estudio en esta oportunidad. Una vez resueltas en la sentencia C-284 de 2016 y surtidas nuevas etapas de conciliación legislativa, la ley fue sancionada el 28 de enero de 2019.

56. Contexto normativo y alcance del precepto acusado. Como se advirtió, la norma acusada hace parte de aquellas que regulan los medios de prueba susceptibles de emplearse en los procesos disciplinarios y los mecanismos para obtenerlos. En ese sentido, el artículo 149 de la Ley 1952 de 2019 establece que, en las actuaciones de esa naturaleza «[s]on medios de prueba la confesión, el testimonio, la peritación, la inspección disciplinaria y los documentos, los cuales se practicarán de acuerdo con las reglas previstas en este código». De conformidad con el artículo 22 de la misma norma, esas reglas se complementan e integran por las disposiciones contenidas en los códigos de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, General del Proceso, Penal y de Procedimiento Penal, en lo que

no contravenga la naturaleza del derecho disciplinario.

57. En este sentido, la Sala advierte que la disposición refutada se trata de una norma procesal que contiene un deber abstracto dirigido a facilitar que las autoridades que adelanten procesos disciplinarios puedan acceder directamente a medios de prueba, particularmente documentos, en cuanto dispone que, salvo las «excepciones legales» y sin perjuicio de lo dispuesto para las pruebas trasladadas, que seguirán el procedimiento previsto en el artículo 154 de la codificación en comento, «quien tenga en su poder documentos que se requieran en un proceso disciplinario, tiene la obligación de ponerlos a disposición de la autoridad disciplinaria que los requiera de manera oportuna o de permitir su conocimiento».

58. En este punto es pertinente resaltar dos elementos esenciales en cuanto al alcance hermenéutico de la norma. De un lado, esta consagra expresa y principalmente una categoría de excepciones a su aplicación, en cuanto a: (i) la prueba trasladada de otras actuaciones judiciales o administrativas y (ii) la referencia genérica a las exclusiones de ley, lo que implica el reconocimiento de mandatos ordinarios, estatutarios y constitucionales que complementan la regulación en la materia y, por ello, delimitan el ejercicio de la atribución probatoria de la autoridad disciplinaria.

59. En la misma línea, debe tenerse en cuenta que, por hacer parte de una codificación que busca regular integralmente las actuaciones disciplinarias, la interpretación y aplicación de la norma acusada debe realizarse en forma sistemática, tomando en consideración los principios y disposiciones de ese mismo cuerpo normativo, complementado por las regulaciones en la materia que resultan aplicables por integración, las cuales establecen las condiciones en que la autoridad debe ejercer su atribución probatoria, de rectoría y de impulso procesal, conforme al tipo de actuación que se adelante.

60. Al respecto, la Ley 1952 de 2019 contiene diversos parámetros orientados a demarcar el desarrollo de tales actuaciones y a garantizar que la obtención de pruebas y, en general, el proceso disciplinario se adelanten respetando los derechos de los interesados. Tales pautas se encuentran contenidas, entre otras, en las siguientes normas que, como se advirtió, ilustran la aplicación e interpretación del precepto demandado:

(i) El artículo 11, según el cual, «las finalidades del proceso son la prevalencia de la justicia,

la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en [é]l intervienen».

(ii) Los artículos 147 y 148, según los cuales, las autoridades disciplinarias deben fundar sus decisiones «en pruebas legalmente producidas y aportadas al proceso por petición de cualquier sujeto procesal o en forma oficiosa» [resaltado propio]. Además, buscarán la verdad real, propósito con el cual, investigarán «con igual rigor los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de la falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado, y los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad. Para tal efecto, el funcionario podrá decretar pruebas de oficio».

(iii) Los artículos 21 y 158, que disponen que «[t]oda prueba obtenida con violación de los derechos y garantías fundamentales será nula de pleno derecho, por lo que deberá excluirse de la actuación procesal// Igual tratamiento recibirán las pruebas que sean consecuencia de las pruebas excluidas o las que solo puedan explicarse en razón de su existencia [...]». En todo caso, «[l]a prueba recaudada sin el lleno de las formalidades sustanciales o con desconocimiento de los derechos fundamentales del investigado se tendrá como inexistente».

(iv) El artículo 192, en cuanto dispone una protección especial para los documentos reservados, incluidos aquellos que involucren el derecho a la intimidad de las personas. Dicho precepto señala que esa clase de elementos conservarán su condición, a pesar de ser incorporados en el expediente. Además, serán ubicados en un cuaderno separado y no se expedirán copias de los mismos. En concreto, según esa disposición, tales documentos son aquellos expresamente sometidos a reserva por la Constitución o la ley y, en especial: (a) los protegidos por el secreto comercial o industrial; (b) los relacionados con la defensa o seguridad nacionales; (c) los amparados por el secreto profesional; (d) los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, por datos incluidos en la historia clínica o las hojas de vida, salvo que sean solicitados por los propios interesados o por sus apoderados, con facultad expresa para acceder a esa información; y (e) los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la Nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la Nación, que estarán sometidos a reserva por un término de seis meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.

61. De otro lado, debe tenerse en cuenta que la Ley 1952 de 2019 no contiene una referencia expresa a lo que ha de entenderse por «documento». Sin embargo, este vacío es suplido por el artículo 243 del Código General del Proceso que establece el alcance y clasificación de dicho concepto en los siguientes términos:

Son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, mensajes de datos, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, videograbaciones, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares.

Los documentos son públicos o privados. Documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención. Así mismo, es público el documento otorgado por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención. Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, es instrumento público; cuando es autorizado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo, se denomina escritura pública

62. De acuerdo con lo expuesto, la disposición demandada se orienta a facilitar el recaudo de los elementos descritos, de oficio o a solicitud de parte, mediante requerimiento efectuado por la autoridad competente con destino a quien los tenga en su poder.

63. Destinatarios de la norma y autoridades habilitadas para efectuar el requerimiento. Teniendo en cuenta el contenido de dicho precepto, se advierte que sus destinatarios son las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que tengan en su poder la documentación requerida en un proceso disciplinario y en quienes recae la obligación de entregarla, en caso de ser necesaria dentro del trámite respectivo. Es preciso resaltar que, de abstenerse injustificadamente de cumplir dicha obligación, tales sujetos, de ser servidores públicos o ejercer funciones públicas, pueden ser pasibles de sanción disciplinaria, de conformidad con los artículos 26 y 61 de la Ley 1952 de 2019.

64. Ahora bien, igualmente cabe preguntarse por las autoridades que están habilitadas para efectuar ese requerimiento. Como se anticipó, el ejercicio de la potestad sancionatoria asociada al derecho disciplinario se atribuye a diversas autoridades que no necesariamente se acogen a la Ley 1952 de 2019. En el presente asunto, se tiene que las autoridades que

concretamente ejercen la potestad probatoria prevista en el precepto demandado son: (i) la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales de Disciplina Judicial; (ii) la Procuraduría General de la Nación, las personerías distritales y municipales, las oficinas de control disciplinario interno de los entes públicos; (iii) el Senado y la Cámara de Representantes, cuando adelantan impeachment de naturaleza disciplinaria respecto de los aforados constitucionales y; (iv) en general, los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado.

65. De ahí que, si bien, actuaciones como las de los colegios de ética profesional se enmarcan en el ámbito del ius puniendi del Estado, no resultan cubiertas por la regulación en comento, contrario a lo que indicaron algunos intervinientes. La Sala advierte que en el caso de dichos entes existen normas específicas que se encargan de regular de manera concreta los procedimientos a agotar cuando un individuo desconoce los deberes asociados a su profesión, como sucede, por ejemplo, en el caso de los abogados -cuyo régimen está contenido en la Ley 1123 de 2007-, los médicos -que se someten a la Ley 23 de 1981-, los ingenieros, sus profesiones afines y auxiliares -quienes están vinculados a lo establecido en Ley 842 de 2003-, los contadores públicos -sometidos a la Ley 43 de 1990-, entre otros. Todas estas regulaciones son independientes del régimen disciplinario que, por regla general, se predica de los servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas, el cual, se itera, se encuentra contenido en la Ley 1952 de 2019, dentro de la cual se ubica la norma objeto de estudio en esta ocasión.

66. Ahora bien, debe aclararse que sin perjuicio de la regla general contenida en esta última norma, entre quienes ejercen funciones públicas también existen ciertos regímenes especiales que descartan la aplicación de aquella. Es el caso, por ejemplo, de los congresistas investigados por inobservar el Código de Ética y Disciplinario contenido en la Ley 1828 de 2017, evento en el cual, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista habrá de aplicar las disposiciones contenidas en esta última norma. También esto sucede en el caso de quienes son investigados por violaciones al Código Disciplinario Militar, Ley 1862 de 2017; o al Estatuto Disciplinario de la Policía, Ley 2196 de 2022.

67. Precisado lo anterior, a continuación, la Sala hará referencia a los estándares de protección del derecho fundamental a la intimidad y ahondará en los límites a los que puede ser sometido.

La protección constitucional del derecho a la intimidad y sus límites dentro de las actuaciones disciplinarias

68. El artículo 15 de la Constitución establece que «[t]odas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar». Asimismo, dispone que «[l]a correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables» y que «[s]ólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley».

69. Desde temprana jurisprudencia la Corte Constitucional ha reconocido que la intimidad es el «área restringida inherente a toda persona o familia, que solamente puede ser penetrada por extraños con el consentimiento de su titular o mediando orden dictada por autoridad competente, en ejercicio de sus funciones y de conformidad con la Constitución y la ley». Sin perjuicio de ello, también aquella ha sido enfática al indicar que la protección del derecho a la intimidad no es absoluta y que resulta susceptible de ser limitada atendiendo a criterios de razonabilidad y proporcionalidad y siempre que no se desconozca su núcleo esencial:

[A] pesar de la amplitud del ámbito de protección del derecho a la intimidad, éste no es un derecho absoluto. El derecho a la intimidad puede ser objeto de limitaciones cuando entra en conflicto con derechos de terceros o con intereses constitucionales relevantes y, en consecuencia, es posible que, bajo ciertas condiciones, las autoridades públicas o los terceros puedan conocer asuntos que, en principio, se encuentran amparados por el derecho, es decir que, hacen parte de la vida privada de los individuos. De manera más precisa, la jurisprudencia constitucional ha considerado que la intimidad puede ser objeto de limitaciones o interferencias como resultado de la interrelación de otros intereses constitucionalmente relevantes. De esta forma, ‘las limitaciones al derecho a la intimidad, al igual que la de cualquier otro derecho fundamental, deben respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en el contexto de un sistema democrático’

70. Tal consideración implica que, en determinadas circunstancias, cuando el interés general se ve comprometido y se perjudica la convivencia pacífica o se amenaza el orden justo, cierta información individual puede y debe ser divulgada, siempre que ello resulte justificado desde una perspectiva constitucional. Con fundamento en este aserto, la Corte ha señalado que «en el desarrollo de la vida corriente, las personas se ven impelidas a sacrificar parte de su

intimidad como consecuencia de las relaciones interpersonales que las involucran. En otros casos, son razones de orden social o de interés general o, incluso, de concurrencia con otros derechos como el de la libertad de información o expresión, las que imponen sacrificios a la intimidad personal».

71. Atendiendo a ello, este tribunal fijó dos reglas:

[i] [...] [S]alvo las excepciones previstas en la Constitución y la ley, que obliguen a las personas a revelar cierta información a partir de su reconocimiento o valoración como de importancia o relevancia pública; el resto de los datos que correspondan al dominio personal de un sujeto no pueden ser divulgados, a menos que el mismo individuo decida revelar autónomamente su acceso al público.

[ii] [...] El alcance del derecho a la intimidad de un sujeto, depende de los límites que se impongan a los demás, como exigencia básica de respeto y protección de la vida privada de una persona. La existencia del núcleo esencial de dicho derecho, exige que existan espacios medulares en donde la personalidad de los sujetos pueda extenderse en plena libertad, pues deben encontrarse excluidos del dominio público. En aquellos espacios la garantía de no ser observado (el derecho a ser dejado sólo) y de poder guardar silencio, se convierten en los pilares esenciales que permiten asegurar el goce efectivo del derecho a la intimidad [resaltado propio]

72. Así pues, el núcleo esencial del derecho a la intimidad presupone la existencia y goce de un espacio reservado para cada persona que se encuentra exento de la intervención o intromisión arbitraria del Estado y la sociedad. A lo anterior se debe agregar que el ámbito de este derecho depende de los límites que se impongan a los demás como exigencia básica de respeto y protección de la vida privada de una persona.

73. Bajo ese contexto, esta corporación ha reconocido que la forma de protección de esa área reservada ha sido abordada desde diferentes ángulos. Por ejemplo, se ha evaluado la decisión del individuo de ceder parte de su intimidad en razón del contexto en el que hace la divulgación.

Así, en sentencia C-881 de 2014 se habló de intimidad personal como aquella donde se decide no divulgar aspectos íntimos de la vida; privacidad del núcleo familiar alusivo a las

relaciones que ocurren en ese seno; relaciones en un entorno social como lo pueden ser vínculos laborales o de determinados grupos; o la intimidad gremial que se relaciona con las libertades económicas e involucra la posibilidad de reservarse la explotación de cierta información. En cada caso el derecho consiste en excluir del conocimiento de otros ajenos al contexto la información que allí es compartida

74. Otro parámetro de protección del derecho a la intimidad tiene que ver con el espacio físico. Así, en la Sentencia T-407 de 2012 se estableció que:

[E]n el espacio público el derecho a la intimidad se limita; en el espacio privado la persona desarrolla libremente su intimidad y su personalidad en un ámbito reservado e inalienable; los espacios semi-privados, que son espacios cerrados en los que un conjunto de personas comparte una actividad y en donde el acceso al público es restringido; o los semi-públicos, considerados como lugares de acceso relativamente abierto donde diferentes personas se encuentran en determinado momento para realizar una actividad puntual dentro de un espacio compartido

75. Más recientemente, en la Sentencia C-094 de 2020 este tribunal resaltó la importancia del criterio de la expectativa de privacidad con la finalidad de establecer un criterio de protección de la garantía en comento. En concreto, señaló que:

[L]a expectativa de privacidad es un criterio relevante para establecer si determinadas expresiones o manifestaciones de la vida de las personas pueden entenderse comprendidas por el ámbito de protección del derecho a la intimidad o si, por el contrario, pueden ser conocidas o interferidas por otros. Tal categoría impone definir, atendiendo diferentes factores contextuales, si (i) quien alega la violación puede considerar válidamente que su actividad se encuentra resguardada de la interferencia de otros; y (ii) si es o no posible concluir que dicha valoración es oponible a los terceros que pretenden acceder a la información o divulgarla

76. De otra parte, la Ley Estatutaria 1581 de 2012, la cual, tiene por objeto desarrollar el derecho constitucional que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos, así como el derecho a la información consagrado en el artículo 20 de la Constitución, clasifica como datos sensibles:

[A]quellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos

77. En similar sentido, el artículo 18 de la Ley Estatutaria 1712 de 2014 excluye de acceso, la información pública cuya circulación pueda ocasionar daño a los derechos fundamentales de personas naturales o jurídicas, especialmente, la intimidad, la vida, la salud o la seguridad y los secretos comerciales, industriales y profesionales. En la misma línea, la Sentencia T-487 de 2017, estableció que:

Dentro de esta perspectiva ha dicho la Corte de manera reiterada, que desde el punto de vista cualitativo y en función de su publicidad y de la posibilidad legal de obtener acceso a la misma, la información corresponde a cuatro grandes tipos: la información pública o de dominio público, la información semi-privada, la información privada y la información reservada o secreta.

La información pública, calificada como tal según los mandatos de la ley o de la Constitución, puede ser obtenida y ofrecida sin reserva alguna y sin importar si la misma sea información general, privada o personal. Por vía de ejemplo, pueden contarse los actos normativos de carácter general, los documentos públicos en los términos del artículo 74 de la Constitución, y las providencias judiciales debidamente ejecutoriadas; igualmente serán públicos, los datos sobre el estado civil de las personas o sobre la conformación de la familia. Información que puede solicitarse por cualquier persona de manera directa y sin el deber de satisfacer requisito alguno.

En segundo término se encuentra la información semi-privada, siendo aquella que por versar sobre información personal o impersonal y no estar comprendida por la regla general anterior, presenta para su acceso y conocimiento un grado mínimo de limitación, de tal forma que la misma sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad administrativa en el cumplimiento de sus funciones o en el marco de los principios de la administración de datos personales. Es el caso de los datos relativos a las relaciones con las entidades de la

seguridad social o de los datos relativos al comportamiento financiero de las personas.

Luego se tiene la información privada, aquella que por versar sobre información personal o no, y que por encontrarse en un ámbito privado, sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Es el caso de los libros de los comerciantes, de los documentos privados, de las historias clínicas o de la información extraída a partir de la inspección del domicilio.

Finalmente se encuentra la información reservada, que por versar igualmente sobre información personal y sobre todo por su estrecha relación con los derechos fundamentales del titular – dignidad, intimidad y libertad- se encuentra reservada a su órbita exclusiva y no puede siquiera ser obtenida ni ofrecida por autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Cabría mencionar aquí la información genética, y los llamados “datos sensibles” o relacionados con la ideología, la inclinación sexual, los hábitos de la persona, etc.

78. Finalmente, otro contenido normativo a tener en cuenta en torno al acceso a la información privada y reservada se encuentra en la Ley 1755 de 2015, la cual, regula el derecho fundamental de petición previsto en el artículo 23 de la Constitución, en cuya virtud, «[t]oda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma». Respecto del carácter reservado de los documentos, el artículo 27 de dicha norma dispone que: «[e]l carácter reservado de una información o de determinados documentos, no será oponible a las autoridades judiciales, legislativas, ni a las autoridades administrativas que siendo constitucional o legalmente competentes para ello, los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de las informaciones y documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo».

79. Todos estos parámetros permiten confirmar que el derecho a la intimidad no es absoluto y que hay diversas situaciones en las que puede ser objeto de limitación, particularmente, cuando entra en conflicto con derechos de terceros o con la defensa de intereses superiores del ordenamiento jurídico. Según se advirtió, cuando el interés general se ve comprometido o se perjudica la convivencia pacífica o se amenaza el orden justo, no solo existe una habilitación abstracta para divulgar información de carácter íntimo, sino un deber exigible a

todo ciudadano.

80. En esa línea, es claro que el ejercicio del ius puniendi del Estado y el interés de la sociedad para que se investiguen las faltas disciplinarias y se sancione a sus responsables, en procura de preservar la vigencia de un orden justo, constituyen razones para limitar el derecho a la intimidad. Ello justifica, asimismo, que la reserva que se predica de ciertos datos y documentos no resulte oponible a las autoridades disciplinarias, cuando los mismos se requieran para los procesos a su cargo y en relación con la función pública que se investiga como objeto de la actuación disciplinaria. A continuación, se destacarán precedentes jurisprudenciales relevantes que han ratificado tal postura.

Precedentes jurisprudenciales sobre el acceso a información reservada en actuaciones disciplinarias

81. Como se indicó, la Corte Constitucional ha sostenido de forma reiterada que las autoridades disciplinarias deben tener acceso a los documentos e información necesarios para investigar las faltas contrarias al ordenamiento, incluso si los mismos están sometidos a reserva.

82. En primer lugar, en la Sentencia C-491 de 2007, al analizar el artículo 5.º la Ley 1097 de 2006, se indicó que «la Corte ha considerado que la reserva puede ser oponible a los ciudadanos pero no puede convertirse en una barrera para impedir el control intra o interorgánico, jurídico y político, de las decisiones y actuaciones públicas de que da cuenta la información reservada». Para sustentar esa postura, se trajo a colación el artículo 20 de la Ley 57 de 1985, el cual dispone que: «[e]l carácter reservado de un documento no será oponible a las autoridades que lo soliciten para el debido ejercicio de sus funciones// Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de los documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo prescrito en este artículo».

83. Posteriormente, en la Sentencia C-1011 de 2008 se efectuó la revisión de constitucionalidad del proyecto que dio lugar a la expedición de la Ley 1266 de 2008, «por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones». La Disposición relevante para el presenta asunto es el literal (e) del artículo 5.º del proyecto,

el cual estipula los supuestos en los que la información personal recolectada en bases de datos puede ser entregada o puesta a disposición de las autoridades. El tenor literal de dicha norma es el siguiente:

(e) A los órganos de control y demás dependencias de investigación disciplinaria, fiscal, o administrativa, cuando la información sea necesaria para el desarrollo de una investigación en curso

84. Al abordar dicho precepto, la Corte concluyó que «la finalidad de la transferencia de información está suficientemente definida, puesto que se circunscribe a la existencia de una investigación disciplinaria, fiscal o administrativa». Además, el acceso a esa información en estos casos responde «al cumplimiento de finalidades estatales que son legítimas desde la perspectiva constitucional [y] están provistas de un régimen de reglas y procedimientos que permiten la protección de los derechos de los ciudadanos».

Se trata, como lo ha reiterado la jurisprudencia, de expresiones de la actuación del Estado necesarias (i) “para el adecuado cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines, pues (ii) permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia propende indudablemente a la realización de sus cometidos y (iii) constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativa”. En todo caso, su legitimidad se sustenta en el cumplimiento de los postulados propios del principio de legalidad y el debido proceso, lo que garantiza que el uso de datos personales en esas instancias se realice con observancia de las garantías expuestas en esta decisión

85. Por último, en la Sentencia C-274 de 2013 se efectuó la revisión de constitucionalidad del proyecto que dio lugar a la expedición de la Ley Estatutaria 1712 de 2015, «por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional». El aparte que resulta relevante para el presente análisis se relaciona con el artículo 23 de dicho proyecto, el cual, señalaba que: «[e]l carácter reservado de un documento o de una información, salvo la reserva en los procesos judiciales, no será oponible a las autoridades judiciales y congresistas en el ejercicio del control que le corresponde

adelantar al congreso. Dichas autoridades deberán asegurar la reserva de los documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo prescrito en este artículo, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 136 de la Constitución y 52 de la Ley 5.^a de 1992».

86. Esa disposición fue declarada inexecutable mediante la sentencia C-274 de 2013, entre otras razones asociadas a su redacción confusa, porque:

[C]omo lo mencionan la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, el artículo excluyó de la posibilidad de que la reserva de cierta información no sea oponible a los órganos de control para el ejercicio de sus funciones o a otras autoridades que ejercen funciones de control. Con ello se estaría modificando lo establecido en la Ley 57 de 1985, por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales, que no distinguía entre unas y otras autoridades, para la aplicación de la inoponibilidad de la reserva. Esta circunstancia se convierte en un obstáculo que resulta contrario a lo establecido en los artículos 267, 268, 277 y 278 de la Constitución Política, pues la oponibilidad de una reserva sobre una información les impediría el ejercicio pleno de sus funciones de control.

Para la Sala, por tanto, el artículo 23 de la Ley es una norma indeterminada que pone en riesgo el ejercicio del derecho y obstaculiza las funciones constitucionales de control, que debe ser declarada inexecutable. Dada su redacción, y los vacíos de que adolece, no es posible hacer un fallo modulativo. Corresponde al Legislador corregir esa indeterminación

87. Las anteriores referencias permiten concluir que, conforme a la jurisprudencia de esta corporación, las funciones que desarrollan las autoridades disciplinarias y demás entes de control justifican que la información sometida a reserva -incluso si se refiere a esferas del derecho a la intimidad, como los datos personales y la información financiera, crediticia y comercial- sea incorporada en los procesos a su cargo, desde luego, en el marco de la finalidad que están llamados a cumplir, de acuerdo con la ley y la Constitución y respetando las garantías mínimas de cada procedimiento. Para ahondar en este último punto, enseguida se harán algunas precisiones sobre el concepto de debido proceso probatorio, como límite a la potestad de recaudo de pruebas de las autoridades disciplinarias.

El debido proceso probatorio

88. Esta corporación ha explicado que el debido proceso probatorio supone un conjunto de garantías en cabeza de las partes en el marco de toda actuación judicial o administrativa. De este modo, ha afirmado que estas tienen derecho (i) a presentar y solicitar pruebas; (ii) a controvertir las que se presenten en su contra; (iii) a la publicidad de las evidencias, en la medida en que de esta forma se asegura la posibilidad de contradecirlas, bien sea mediante la crítica directa a su capacidad demostrativa o con apoyo en otros elementos; (iv) a que las pruebas sean decretadas, recolectadas y practicadas con base en los estándares legales y constitucionales dispuestos para el efecto; (v) a que el funcionario que conduce la actuación decrete y practique de oficio los elementos probatorios necesarios para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos (arts. 2.º y 228 C.P.); y (vi) a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso.

89. De otra parte, esta corporación ha explicado que esa tensión que genera el recaudo de pruebas, entre la búsqueda de la verdad y la protección de los derechos fundamentales, incluida la intimidad, «es resuelta en buena medida por el artículo 29 superior y por varios instrumentos legales, que consagran una regla de exclusión de pruebas obtenidas con violación de derechos fundamentales como una forma de garantía del debido proceso». En efecto, como se advirtió, esa regla se encuentra prevista en el ámbito del derecho disciplinario, particularmente, en el artículo 21 de la Ley 1952 de 2019, el cual dispone que «[t]oda prueba obtenida con violación de los derechos y garantías fundamentales será nula de pleno derecho, por lo que deberá excluirse de la actuación procesal// Igual tratamiento recibirán las pruebas que sean consecuencia de las pruebas excluidas o las que solo puedan explicarse en razón de su existencia».

90. Por esta vía se destierra la arbitrariedad en la obtención de los medios de prueba. En efecto, la Corte ha explicado que «el método a través del cual se indaga por la certeza más próxima al valor de verdad, se transforma por sí mismo en una finalidad constitucional, en el cual las reglas probatorias deben ser vistas como normas de la esfera personal de libertad». Así, la Corte Constitucional ha explicado que las partes, en el marco de toda actuación judicial o administrativa, tienen derecho a que las pruebas sean decretadas, recolectadas y practicadas con base en los estándares legales y constitucionales dispuestos para el efecto, so pena de su nulidad, lo que constituye una expresión del debido proceso probatorio. De ese modo, «[l]a prueba es sinónimo de garantía y por lo tanto se consideran ilícitos los medios de convicción que hayan sido obtenidos directa o indirectamente, sin cumplimiento de la

ritualidad propia del proceso, con la vulneración de uno o varios derechos fundamentales, o con la transgresión de una prohibición constitucional o legal».

91. Ahora bien, es menester aclarar que, al respecto, se ha aplicado reiteradamente una diferenciación entre pruebas ilícitas y pruebas ilegales. Las primeras son aquellas que violan derechos fundamentales, como la intimidad. Las segundas implican que en su producción, práctica o aducción se incumplen los requisitos legales esenciales. En esta eventualidad, corresponde al juez determinar si el requisito legal pretermitido es esencial y discernir su proyección y trascendencia sobre el debido proceso, toda vez que la omisión de alguna formalidad insustancial, por sí sola, no autoriza la exclusión del medio de prueba.

92. En términos similares, la Sentencia T-916 de 2008, reiterada entre otras en la Sentencia SU-371 de 2021, señaló que existe:

[U]na distinción entre la prueba ilegal, entendida como aquella que afecta el debido proceso desde el punto de vista procesal formal (incompatibilidad con las formas propias de cada juicio), y la prueba inconstitucional, que es aquella que transgrede igualmente el debido proceso, pero desde una perspectiva sustancial, en tanto es obtenida vulnerando derechos fundamentales

En ese contexto, la jurisprudencia de la Sala ha definido que prueba ilícita es aquella que “se obtiene con vulneración de los derechos fundamentales de las personas, entre ellos la dignidad, el debido proceso, la intimidad, la no autoincriminación, la solidaridad íntima; y aquellas en cuya producción, práctica o aducción se somete a las personas a torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes, sea cual fuere el género o la especie de la prueba así obtenida.”

La misma jurisprudencia ha destacado que la prueba ilícita puede tener su génesis en varias causas a saber:

“(i) Puede ser el resultado de una violación al derecho fundamental de la dignidad humana (art. 1.º Constitución Política), esto es, efecto de una tortura (arts. 137 y 178 C. Penal), constreñimiento ilegal (art. 182 C.P.), constreñimiento para delinquir (art. 184 C.P.) o de un trato cruel, inhumano o degradante (art. 12 Constitución Política).

“(ii) Así mismo la prueba ilícita puede ser consecuencia de una violación al derecho fundamental de la intimidad (art. 15 Constitución Política), al haberse obtenido con ocasión de unos allanamientos y registros de domicilio o de trabajo ilícitos (art. 28 C. Política, arts. 189, 190 y 191 C. Penal), por violación ilícita de comunicaciones (art. 15 C. Política, art. 192 C. Penal), por retención y apertura de correspondencia ilegales (art. 15 C. Política, art. 192 C. Penal), por acceso abusivo a un sistema informático (art. 195 C. Penal) o por violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial (art. 196 C. Penal).

“(iii) En igual sentido, la prueba ilícita puede ser el efecto de un falso testimonio (art. 442 C. Penal), de un soborno (art. 444 C. Penal) o de un soborno en la actuación penal (art. 444 A C. Penal) o de una falsedad en documento público o privado (arts. 286, 287 y 289 C. Penal)

94. Sin perjuicio de lo anterior, esta corporación ha precisado que la irregularidad en la obtención de una prueba no acarrea la nulidad de todo el proceso. En la sentencia SU-159 de 2002, se indicó que «[p]ara que la no exclusión de pruebas ilícitas configure una vía de hecho por defecto fáctico que dé lugar a la anulación de una sentencia se requiere que éstas tengan tal grado de trascendencia que hayan sido determinantes para fundar la acusación y la condena».

95. En todo caso, sobre este tema, en la Sentencia C-591 de 2005, la Corte señaló que, en efecto, cuando la autoridad advierte una prueba ilícita, debe proceder a su exclusión.

Pero, deberá siempre declarar la nulidad del proceso y excluir la prueba ilícita y sus derivadas, cuando quiera que dicha prueba ha sido obtenida mediante tortura, desaparición forzada o ejecución extrajudicial. En efecto, en estos casos, por tratarse de la obtención de una prueba con violación de los derechos humanos, esta circunstancia por si sola hace que se rompa cualquier vínculo con el proceso. En otras palabras, independientemente de si la prueba es trascendental o necesaria, el solo hecho de que fue practicada bajo tortura, desaparición forzada o ejecución extrajudicial, es decir, mediante la perpetración de un crimen de lesa humanidad imputable a agentes del Estado, se transmite a todo el proceso un vicio insubsanable que genera la nulidad del proceso, por cuanto se han desconocido los fines del Estado en el curso de un proceso penal, cual es la realización de los derechos y garantías del individuo. Además, como queda ya comprometida la imparcialidad del juez que ha conocido del proceso, debe proceder además a remitirlo a un juez distinto

96. Así las cosas, es claro que cuando se habla del derecho a la intimidad, las limitaciones son legítimas, siempre que respeten su núcleo esencial y obedezcan a la satisfacción de los fines constitucionales inherentes al ejercicio del ius puniendi del Estado. Las actuaciones probatorias que desconozcan esas pautas serán contrarias al ordenamiento jurídico, por ende, los medios de convicción que provengan de ellas no serán susceptibles de valoración en el trámite.

97. Cabe anotar que, en otros regímenes sancionatorios, como el penal, cuyas pautas probatorias están previstas en la Ley 906 de 2004, también se ha establecido que la transgresión del derecho a la intimidad en el recaudo de una prueba, se traduce en que la misma sea ilícita. Así lo ha reconocido la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, al indicar que, efectivamente, la prueba adquiere esa condición e «[i]nvariablemente [...] debe ser excluida del conjunto de medios de convicción obrantes en el proceso, sin que puedan exponerse argumentos de razón práctica, de justicia material, de gravedad de los hechos o de prevalencia de intereses sociales para descartar su evidente ilegitimidad».

98. Significa todo lo anterior que el recaudo de pruebas no puede ejercerse de manera arbitraria o irreflexiva. Al hacer parte de una actuación que se desprende del poder punitivo del Estado, la autoridad disciplinaria debe desplegarla de manera razonable y con plena observancia de las garantías previstas en la Carta Política para esa clase de trámites. En ese sentido, es indispensable que desde el momento en que recauda las pruebas, analice los hechos y asuntos planteados en cada causa y, a partir de ellos, verifique juiciosamente su pertinencia, conducencia y utilidad. Sin duda, la orden mediante la cual se obtienen medios de convicción implica uno de los aspectos más cruciales del proceso, tanto para la autoridad que busca demostrar la responsabilidad, como para el investigado que intenta controvertir los elementos que se aducen en su contra y conseguir los que pueden eximirle. De ahí que, al igual que en todas las actuaciones que se desatan durante el proceso disciplinario, el operador jurídico deba ejecutarla con el lleno de requisitos legales y constitucionales previstos para el efecto.

99. Lo anterior denota asimismo la necesidad de distinguir tres etapas en la consecución de los elementos de que trata de la norma demandada, a saber: (i) la orden que emite la autoridad que requiere el documento, (ii) el medio de recaudo o la obligación de entrega del documento por quien está obligado, al tenerlo bajo su dominio, y (iii) la incorporación y

posterior valoración del mismo en el expediente disciplinario.

100. En el primer momento -es decir, la orden que contiene el requerimiento-, en principio, no podría hablarse directamente de la limitación o afectación de derecho alguno, pues lo que la autoridad está realizando es agotar la iniciativa probatoria que le corresponde, tras considerar que es necesario determinado documento para insertarlo en la actuación. Constituye, pues, el primer escenario que da paso a la concreción de la carga probatoria que reposa en cabeza del Estado.

101. En el segundo momento -cuando esa carga da cabida a que otros sujetos entreguen las pruebas solicitadas-, corresponde a estos atender el requerimiento efectuado, partiendo del supuesto de que ya la autoridad respectiva valoró y ponderó las eventuales afectaciones que podrían causarse, frente al beneficio que se obtendría de cara al avance efectivo de la investigación.

102. En el tercer momento, esto es, cuando la prueba es incluida en el expediente como parte de aquellas que serán valoradas, cobra especial importancia la aplicación del artículo 192 de la Ley 1952 de 2019 y las disposiciones enunciadas en el fundamento 52 de esta providencia, en cuanto prevén, tanto las condiciones en que el documento -si es reservado- debe resguardarse de intromisiones indebidas, como los presupuestos para su apreciación, especialmente, que haya sido obtenido en legal forma, so pena de la aplicación de la cláusula de exclusión.

103. Esta distinción es relevante en la medida que, como se explicará al abordar el reproche planteado, permite no solo demarcar el ámbito de aplicación de la norma demandada, sino establecer si al considerarla en abstracto como una facultad de recaudo probatorio, asociada a una obligación impuesta a quien tiene documentos en su poder, realmente se traduce en una afectación del derecho a la intimidad.

104. Antes de efectuar dicho análisis, se realizarán algunas consideraciones finales en torno al concepto de policía judicial, de cara a contextualizar el planteamiento de algunos intervinientes relativo a que el requerimiento de pruebas contenido en la norma acusada debería ser ejecutado solamente por autoridades dotadas de esa facultad. Igualmente, ello permitirá determinar si la medida consagrada en la norma bajo estudio realmente incumbe a una facultad de policía judicial.

La policía judicial en el ordenamiento jurídico colombiano

105. La Corte Constitucional ha explicado que, en el ordenamiento jurídico colombiano, la policía judicial tiene dos acepciones, la orgánica y la funcional, las cuales, pese a tener alcances diferentes, están muy relacionadas entre sí.

106. Desde el punto de vista orgánico, la policía judicial abarca el conjunto de autoridades que colaboran con los funcionarios judiciales en la investigación de los conductas reprochables susceptibles de sanción. En este sentido, la concepción moderna de la policía judicial es la de un cuerpo que requiere la aplicación de principios de unidad orgánica y, sobre todo, de especialización científica y que actúa bajo la dirección funcional de una autoridad competente, en la realización de actividades materiales o de campo, orientadas a facilitar el acopio de elementos necesarios para investigar ciertos hechos. Esta noción «se emplea para aludir a las fuerzas de policía en cuanto dirigen su actividad para preparar la función represiva» del Estado.

107. Desde el punto de vista funcional, la policía judicial constituye un desarrollo de la órbita propia de la función judicial del Estado. Esta es precisamente la categoría a la que se hizo referencia antes, en relación con la facultad de disponer el recaudo de pruebas. Supone un elemento necesario para la investigación judicial y se traduce en la actividad desarrollada con ocasión de la comisión de una conducta relevante para el derecho sancionatorio, encaminada a su esclarecimiento e individualización de los presuntos responsables, operación que no es característica ni propia de la Policía Nacional u otros órganos con capacidad reactiva, aun cuando miembros de esta institución en sus dependencias especializadas puedan ser investidos de tal función o supletoriamente la tengan que ejercer, lo cual es ocasional y excepcional. En todo caso, se orienta sustancialmente a la comprobación de hechos y circunstancias relevantes para el juzgamiento.

108. La Constitución Política ha dispuesto dos escenarios de ejercicio permanente de la función de la policía judicial entendida desde el segundo punto de vista. Estos son: la jurisdicción penal ordinaria a través de la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, que son entidades por medio de las cuales el Estado ejerce su poder sancionatorio, lo que implica el ejercicio de labores investigativas. En tanto se trata del ejercicio del poder sancionatorio, el ejercicio de estas competencias tiene incidencia en el

respeto y garantía de derechos como el debido proceso, libertad personal, intimidad, habeas data y otros que resultan concurrentes.

109. Por su relevancia para la solución de este asunto, la Sala se detendrá en la potestad asignada al jefe del ministerio público. La norma de referencia al respecto es el artículo 277 de la Constitución, que establece las funciones que puede ejercer el procurador general de la Nación, directamente o por medio de sus delegados y agentes. El inciso final de ese artículo contiene el siguiente enunciado: «[p]ara el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias».

110. Como se desprende de la norma en mención, «las actividades de policía judicial que desarrolla la Procuraduría General de la Nación deben estar relacionadas con su misionalidad, es decir, con el ejercicio del poder disciplinario. En sentido contrario, la Constitución no le permite a la Procuraduría ejercer funciones de policía judicial para adelantar investigaciones distintas a las de naturaleza disciplinaria».

111. Asimismo, se ha advertido que la totalidad de las normas legales relacionadas con el ejercicio de la función de policía judicial remiten al Código de Procedimiento Penal. La Ley 1952 de 2019 no es la excepción, en cuanto su artículo 116 dispone que cuando la Procuraduría General de la Nación ejerza funciones de policía judicial, se aplicará dicho compendio normativo. Sobre el particular, este tribunal efectuó la siguiente precisión:

En el caso específico de la función de policía judicial que el artículo 277 de la Constitución le otorga a la Procuraduría General de la Nación, debe insistirse en que se trata de una atribución constitucional especial, dirigida a dotar de herramientas a esa entidad, para el adecuado cumplimiento de las funciones constitucionales de vigilancia de la conducta de quienes cumplen funciones públicas y de defensa de los derechos humanos. Se trata aquí del ejercicio de una atribución constitucional conexas a la misión específica del Ministerio Público, que por lo mismo, no está sometida a la labor de coordinación y dirección de la Fiscalía General de la Nación

112. En síntesis, las actividades de policía judicial que desarrolla el procurador general de la Nación deben estar relacionadas con su misionalidad, es decir, con el ejercicio del poder disciplinario. Igualmente, aunque están intrínsecamente relacionadas con el recaudo

probatorio, no deben confundirse con la facultad general reconocida a toda autoridad disciplinaria para decretar pruebas y obtenerlas. Es decir, contrario a lo sostenido por algunos intervinientes, el funcionario a cargo de un trámite de esa naturaleza está plenamente facultado para conseguir pruebas por su cuenta. Las facultades de policía judicial, como se explicó, se dirigen a la ejecución de procedimientos especiales que, en un sentido orgánico, impliquen desplegar acciones concretas o de campo por funcionarios especializados que obtendrán elementos de prueba, siguiendo los lineamientos previstos para las investigaciones penales. En ese sentido, según se explicará adelante, el requerimiento orientado a obtener documentos no implica el ejercicio de tales facultades, ni exige la intervención de una autoridad jurisdiccional.

Caso concreto: la norma demandada es exequible por el cargo analizado

113. Como se advirtió, el artículo 189 de la Ley 1952 de 2019 establece un mecanismo para permitir que las autoridades disciplinarias acopien documentos que sirvan como prueba en procesos disciplinarios, en cuanto dispone que, salvo las «excepciones legales» y sin perjuicio del procedimiento previsto para las pruebas trasladadas (art. 154), «quien tenga en su poder documentos que se requieran en un proceso disciplinario, tiene la obligación de ponerlos a disposición de la autoridad disciplinaria que los requiera de manera oportuna o de permitir su conocimiento».

114. Al contrastar dicho enunciado normativo con el cargo planteado y los lineamientos legales y jurisprudenciales expuestos anteriormente, encuentra la Corte que el mismo es compatible con la Constitución, como pasa a explicarse:

115. La Sala debe iniciar por aclarar que el precepto en estudio no consagra facultades para que las autoridades desarrollen actividades probatorias diferentes a requerir de un sujeto documentos necesarios en procesos disciplinarios. Es decir, no regula búsquedas selectivas en bases de datos, inspecciones, seguimiento a personas, allanamientos, registros, retención de correspondencia, entre otras herramientas especiales previstas por el ordenamiento jurídico para obtener pruebas. Se insiste, el precepto acusado únicamente prevé un mecanismo de recaudo de documentos, que opera de oficio por orden de la autoridad competente o a solicitud de parte y que impone una correlativa obligación de entrega a quien los tenga en su poder. De ahí que no pueda confundirse el alcance de tal disposición

con actuaciones como las antes descritas, ni con alguna otra potestad que constitucional o legalmente deba ejecutarse por una autoridad jurisdiccional.

116. La aclaración que antecede es relevante porque permite delimitar el alcance de la reserva a la que hicieron referencia el demandante y algunos intervinientes, desde dos dimensiones: (i) la reserva judicial, es decir, aquella que se predica de determinadas actuaciones que por comprometer intensamente derechos fundamentales deben ser ordenadas o convalidadas por un juez o autoridad con funciones jurisdiccionales y (ii) la reserva documental, esto es, la que se predica de ciertos documentos que, por la naturaleza de la información que contienen, por regla general, no pueden ser divulgados.

117. Sobre la reserva judicial, es pertinente advertir que, en tratándose del derecho a la intimidad, el artículo 15 de la Constitución establece que la correspondencia y demás formas de comunicación privada «[s]ólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley». La Corte Constitucional, en la Sentencia C-165 de 2019, precisó en qué consisten los conceptos de «interceptar» y «registrar» a los que hace referencia dicha norma superior. De ese modo, «interceptar una comunicación consiste en apoderarse de ella antes de que llegue a la persona a quien se destina, detenerla en su camino, interrumpirla u obstruirla, en fin, impedir que llegue a donde fue enviada; registrarla, por su parte, implica examinarla con cierto cuidado para enterarse de cuanto contiene». Igualmente, se tiene dicho que la interceptación consiste en «la retención provisional de correspondencia postal, o en la intervención de otros conductos de comunicación tecnológica (redes), con el fin de conocer el contenido de los mensajes, y de vigilarlos o de capturarlos por medios técnicos».

118. Para precisar esta distinción, también es menester acudir a lo previsto en el artículo 301 de la Ley 600 de 2000, aplicable al proceso disciplinario, como parte de la regulación de las actuaciones de policía judicial, por remisión normativa del artículo 116 de la Ley 1952 de 2019. Dicha norma indica que la «interceptación» se refiere a recaudar «mediante grabación magnetofónica las comunicaciones telefónicas, radiotelefónicas y similares que utilicen el espectro electromagnético, que se hagan o reciban y que se agreguen al expediente las grabaciones que tengan interés para los fines del proceso».

119. Como se anunció, la actuación regulada en la norma objeto de estudio no puede

equipararse a las anteriormente descritas y, por lo mismo, no puede entenderse que las autoridades judiciales sean las únicas habilitadas para ejecutarla, se insiste, porque se trata de un requerimiento orientado a que se dejen documentos a disposición de un proceso disciplinario. En efecto, de acuerdo con el Diccionario la Real Academia Española (RAE) un requerimiento «es un acto judicial por el que se intima que se haga o se deje de ejecutar algo», en este caso, entregar tales elementos para que obren dentro de la actuación. En el mismo sentido, si se parte de que esa actuación implicaría obtener dichos objetos, se entiende que se trata de «[a]lcanzar, conseguir y lograr algo que se merece, solicita o pretende».

120. Con fundamento en ello, es claro que en la medida en estudio no concurren todas las particularidades de una interceptación, la cual, incluso supone la utilización de medios técnicos especializados que permitan el acopio, procesamiento y almacenamiento de la información, aspectos que en modo alguno se desprenden de la norma acusada. De otra parte, en lo que hace al registro, también existe una diferencia sustancial frente a la facultad que hoy se analiza. Como se explicó, en el presente caso, se alude únicamente a un requerimiento que busca obtener el documento, el cual, conlleva una obligación intrínseca para quien lo tenga en su poder de dejarlo a disposición de las autoridades. En el registro, al igual que en la interceptación, la autoridad obtiene la información directamente, sin tener que requerirla del sujeto obligado, bien sea utilizando medios técnicos que le permitan acopiarla antes de que llegue a su destinatario o examinándola por su cuenta.

121. Adicionalmente, no debe perderse de vista que, de acuerdo con la RAE y sin perjuicio de la definición que previamente se mencionó -que solo se refiere a examinar cuidadosamente algo-, la palabra «registrar», en el ámbito de las comunicaciones, también se traduce en «grabar imágenes, sonidos o datos» que a su vez pueden constituir «una unidad de información en una base de datos». Esta definición se articula también con más precisión al concepto de «interceptar», en la medida que abarcan, tanto la recolección de la información, como su posterior almacenamiento para garantizar su disponibilidad a efectos de la respectiva investigación. De ahí que la sola acción de requerir un documento no pueda equipararse a las actuaciones descritas.

122. Aclarado ello, es preciso señalar que, como se explicó anteriormente, en diversos pronunciamientos la jurisprudencia constitucional ha sido enfática al reconocer que, incluso si

contienen información relativa al derecho a la intimidad, los documentos pueden ser obtenidos en el marco de los procesos disciplinarios por autoridades que no ejerzan funciones jurisdiccionales, siempre que tengan relación con la presunta falta por la cual se adelanta el trámite respectivo. En efecto, en múltiples decisiones, que incluyen las Sentencias C-491 de 2007, C-1011 de 2008 y C-274 de 2013, la Corte ha sostenido que el ejercicio del poder sancionatorio del Estado justifica la limitación ponderada de los derechos fundamentales, incluida la intimidad, en aras de satisfacer fines superiores, asociados a la buena marcha de la administración pública.

123. Así las cosas, es claro que existe reserva judicial cuando se habla de «interceptar» o «registrar» comunicaciones privadas. Sin embargo, como esas hipótesis no se desprenden del precepto cuestionado, es claro que tal limitación no es aplicable en este caso. En contraste, la Sala advierte que, en el ámbito del derecho disciplinario, es legítimo que las autoridades, incluso si no ejercen funciones jurisdiccionales, recauden documentos que involucren el derecho a la intimidad, en virtud de la facultad de vigilancia que reconoce el inciso 4.^º del artículo 15 de la Constitución Política y que les habilita a obtener tales elementos cuando sean necesarios para el desarrollo de las actuaciones a su cargo. Así se desprende de la norma superior antes citada, la cual dispone que, entre otros, para los casos de vigilancia del Estado «podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley» [resaltado propio]. Como puede apreciarse, en ningún momento, la Constitución Política señala que para el agotamiento de esas específicas atribuciones se requiera de intervención judicial.

124. Al respecto, este tribunal ha explicado que la función de vigilancia del Estado alude al seguimiento y evaluación de las actividades de sujetos que desarrollan determinadas actividades y asumen deberes cuya omisión es susceptible de sanción. En la Sentencia C-597 de 1996 también se indicó que ello supone

[U]na importantísima manifestación de poder jurídico que es necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines [...] [Asimismo] constituye entonces un instrumento de realización de los fines que la Carta atribuye a estas autoridades, pues permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una

disciplina cuya observancia contribuye indudablemente a la realización de sus cometidos

125. Aunado a ello, no debe perderse de vista el mayor escrutinio social y estatal que recae sobre las personas que ejercen la función pública o desempeñan una labor especial dentro de la sociedad. La norma acusada se enmarca en un contexto muy específico, es decir, el proceso disciplinario que se sigue contra estas personas y que, en términos generales, busca fiscalizar la conducta de quienes, por la especial posición que ocupan, pueden sufrir afectaciones más intensas de su derecho a la intimidad. Así lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al indicar que es necesario hacer una interpretación contextual del derecho a la privacidad, de manera que en ciertos escenarios, como el control disciplinario que se ejerce sobre los servidores públicos, puede ser sometido a afectaciones más intensas, en virtud de la especial relevancia que se predica de los bienes jurídicos que aquellos deben resguardar. Esta misma postura ha sido reiterada por la Corte Constitucional, entre otras, en la Sentencia T-203 de 2022, en la cual se estableció que, en efecto, la expectativa de privacidad se somete a la valoración de diferentes factores contextuales, de manera que, en el caso de los investigados dentro de las actuaciones disciplinarias, no puede predicarse el mismo nivel de protección de aquellas personas a quienes no se les endilga la comisión de una falta contraria al ordenamiento.

126. En síntesis, la potestad de recaudo probatorio objeto de análisis puede ser ejercida por toda autoridad legalmente competente para adelantar procesos disciplinarios, aún las de naturaleza administrativa, sin que medie orden de autoridad judicial. Es decir, en cualquiera de las categorías de autoridades descritas en el capítulo de contexto de la norma (supra 64), independientemente de la naturaleza jurídica y las demás funciones que correspondan a cada una de las autoridades mencionadas, es constitucionalmente válido exigir, sin que medie orden de autoridad judicial, la presentación de documentos requeridos para garantizar el ejercicio del poder sancionatorio del Estado. Esto descartaría, igualmente, la mención realizada por algunos intervinientes, en el sentido de que la potestad probatoria en estudio debe canalizarse únicamente a través de una autoridad con funciones de policía judicial, como el procurador general de la Nación.

127. Por último, debe tenerse en cuenta que, en tratándose de información pública, el artículo 74 de la Carta Política establece que todos los ciudadanos, así como las autoridades disciplinarias, tienen derecho a acceder a ella, salvo previsión legal en contrario. «Esta

prerrogativa permite la satisfacción de los principios a la transparencia y publicidad de la gestión pública, los cuales deben imperar en un ordenamiento constitucional y democrático, para combatir y eliminar los actos de corrupción derivados del abuso del poder y la malversación de los recursos públicos». Así las cosas, como se explicará a continuación, independientemente de la naturaleza privada o pública de la información, la autoridad a cargo del proceso disciplinario está plenamente facultada para su recaudo, cuando la misma se requiera para la satisfacción de las finalidades previamente descritas y en relación con la función pública que se investiga como objeto de la actuación disciplinaria.

128. De otro lado, sobre la reserva documental en el ámbito disciplinario, como se explicó, se encuentra regulada por el artículo 192 de la Ley 1952 de 2019, el cual, entre otros, se refiere a los documentos que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, por datos incluidos en la historia clínica o las hojas de vida, salvo que sean solicitados por los propios interesados o por sus apoderados, con facultad expresa para acceder a esa información.

129. Al respecto, la Sala advierte que la naturaleza reservada de esos documentos, por regla general, no implica que deban ser recaudados exclusivamente por autoridades judiciales o que no puedan emplearse como parte de los medios probatorios con fundamento en los cuales las autoridades administrativas determinarán la responsabilidad disciplinaria. Por el contrario, el párrafo del citado artículo 192, establece que «[l]os documentos reservados deberán incorporarse al expediente en cuaderno separado y conservarán su condición de forma permanente. Los sujetos procesales podrán consultarlos, pero no se expedirán copias». Es decir, son susceptibles de hacer parte del proceso disciplinario, siempre que se sigan esas pautas.

130. Aunado a ello, es preciso aclarar que no puede confundirse la reserva que se predica de los documentos con la reserva judicial que previamente se analizó. El que un documento sea calificado por la ley como reservado, no se traduce en que su acceso esté sometido a la orden de un juez. Como viene de verse, las autoridades a través de las cuales se canaliza la potestad disciplinaria están constitucionalmente facultadas para el efecto, independientemente de la naturaleza de las funciones que formalmente ejerzan. Lo que ello significa es que habrá precauciones adicionales para resguardar la información que allí se contiene. En el caso del proceso disciplinario, las mismas se concretan en que: (i) se

empleará un cuaderno independiente para los documentos reservados, (ii) no se expedirán copias de los mismos, (iii) no perderán su naturaleza reservada por ser parte de una causa disciplinaria y (iv) se comprometerá la responsabilidad de todo funcionario que omita el deber de respetar diligentemente la reserva de la información puesta en su conocimiento (art. 55 de la Ley 1952 de 2019).

131. En todo caso, como se explicó los documentos que ostentan esa condición reservada pueden ser recaudados y valorados por las autoridades con competencias para adelantar procesos disciplinarios, incluso si no ejercen funciones jurisdiccionales, con el ánimo de mantener el control sobre las actuaciones de las entidades públicas y particulares que desempeñan funciones públicas.

132. Así lo reconoce el artículo 27 de la Ley 1755 de 2015, el cual establece que no es oponible la reserva a las autoridades judiciales ni administrativas que, siendo constitucional o legalmente competentes para ello, soliciten los documentos para el debido ejercicio de sus funciones, lo que, en todo caso, no les exime de asegurar la reserva de las informaciones y documentos que lleguen a conocer en desarrollo de sus labores.

133. Lo anterior también fue reconocido por la Corte Constitucional, entre otras, en las sentencias C-491 de 2007 y C-274 de 2013, en las cuales, se indicó que la reserva que se predica de ciertos documentos no puede ser oponible a las autoridades disciplinarias. Afirmar lo contrario, implicaría imponer un obstáculo que resulta contrario a los artículos 267, 268, 277 y 278 de la Constitución Política, pues les impediría el ejercicio pleno de sus funciones de control. De modo que, si bien la reserva puede ser oponible a los ciudadanos, no puede convertirse en una barrera para impedir el control jurídico, intra o inter-orgánico, sobre las actuaciones relacionadas con el ejercicio de la función pública de que da cuenta la información que se requiere razonablemente en una actuación disciplinaria.

134. Cabe anotar que, sin perjuicio de ello, la potestad de obtención de documento opera salvo la existencia de previsión legal o constitucional que disponga lo contrario, como se señala en abstracto en el texto de la misma norma acusada. Así, la ley prevé los eventos en los cuales, por razones de solidaridad íntima, surgida de la esfera personalísima de la persona o sus vínculos familiares (art. 33 C.P.), y merced a los secretos que se confían a determinadas personas por razón de su profesión u oficio (secreto profesional, art. 74 C.P.), a

nadie se le puede obligar a declarar contra sí mismo, el cónyuge, o con quien haga vida marital, los parientes cercanos, o en los siguientes casos marcados por una relación de orden profesional: abogado con su cliente; el médico, el psiquiatra, el psicólogo o la terapeuta con el paciente; el trabajador social con el entrevistado, el clérigo con el feligrés; el contador público y su cliente; el periodista con su fuente y el investigador con el informante, lo que no solo resulta aplicable cuando se trata de una declaración verbal, sino cuando, como sucede en el caso bajo estudio, la misma se encuentra contenida en documentos.

135. En todo caso, como lo ha establecido este tribunal, cabe precisar que:

[E]l efecto jurídico específico de la previsión normativa [art. 33 y 74 superior] no consiste en liberar a las personas de la obligación de declarar contra sus familiares, sino en otorgarles una salvaguardia especial, para que no puedan ser forzados, ni por vías directas ni por vías indirectas, a dar estas manifestaciones; por este motivo, propiamente hablando, el precepto constitucional versa sobre las actuaciones que pueden desplegar las autoridades para obtener las declaraciones inculpativas, así como sobre los derechos que se derivan de tal limitación, y no sobre las excepciones al deber general de declarar

136. Por último, cabe anotar que la calidad reservada se puede predicar tanto de documentos privados, como públicos. De ahí que, independientemente de su naturaleza, las autoridades que los obtengan están obligadas a conservar esa condición reservada en los términos antedichos. Esto, se insiste, no excluye su incorporación como medios de prueba orientados a demostrar o descartar la responsabilidad disciplinaria, salvo en hipótesis como las descritas, en relación con el secreto profesional o el derecho a no auto-incriminarse y sin perjuicio de que sea el interesado quien disponga de su derecho a la intimidad y solicite la incorporación de ciertos documentos.

137. Con fundamento en lo anterior, la Corte encuentra que del reproche planteado no puede desprenderse incompatibilidad entre el texto acusado y la norma superior. En efecto, como se advirtió, el artículo 189 de la Ley 1952 de 2019 materializa los mandatos superiores que habilitan a las autoridades disciplinarias para acceder a documentos privados y públicos, incluso si están sometidos a reserva, cuando sean requeridos en ejercicio de sus funciones. Es decir, contrario a lo argumentado por el demandante, la potestad de recaudo de documentos atribuida a dichas autoridades disciplinarias se desprende directamente del

artículo 15, inciso 4.º, de la Constitución Política, de ahí que no pueda decirse que la desconozca.

138. Precisamente ello es lo que sucede con la norma que la Corte estudia en esta ocasión. Nótese que, pese a esa habilitación genérica para recaudar documentos, el mismo texto acusado dispone que la autoridad disciplinaria, en todo caso, debe someterse, no solo a las reglas de la prueba trasladada cuando corresponda, sino, en general, a las demás exclusiones de ley, lo que implica el reconocimiento de otros mandatos que delimitan el ejercicio de la atribución probatoria de la autoridad disciplinaria.

139. En la misma línea, ha de tenerse en cuenta que, como se estableció previamente, la interpretación y aplicación de la norma acusada no debe realizarse de forma aislada, sino sistemática, tomando en consideración los principios y disposiciones del cuerpo normativo en el que se halla integrada. Al respecto, quedó explicado que el mismo establece, en varias disposiciones, que el recaudo de documentos debe realizarse siguiendo los parámetros legales y constitucionales. En ese sentido, se advirtió que, entre otros, los artículos 11, 21, 147, 148 y 158 de la Ley 1952 de 2019 establecen las pautas mínimas a seguir en el decreto y práctica de pruebas y, en particular, coinciden en que, en toda actuación de esa naturaleza solo podrán tomarse en consideración los medios de convicción legalmente obtenidos. Además, reflejan el mandato general que exige que las autoridades disciplinarias desplieguen sus actuaciones de manera ponderada y con la principal finalidad de efectivizar los derechos fundamentales de los involucrados en el trámite.

140. En este punto, la expresión contenida en la norma demandada, relativa a que la facultad de recaudo probatorio en estudio operará «salvo las demás excepciones legales» adquiere especial relevancia, puesto que denota justamente esa carga de verificar si, por las particulares circunstancias de cada caso, existe una restricción que, de plano, le impida obtener el documento, sabiendo que, si hace caso omiso a ella, el medio probatorio será excluido de la actuación.

141. Bajo ese derrotero, contrario a lo sostenido por el demandante, no puede la Corte, en sede de control abstracto, partir del supuesto generalizado de que toda actuación encaminada a obtener documentos necesarios para la actuación disciplinaria pueda considerarse atentatoria del derecho a la intimidad, pues, se insiste, concierne a cada

autoridad determinar si ello es así y, en caso afirmativo, adoptar las cautelas a que haya lugar para evitar que la información obtenida sea utilizada con fines distintos a los propios de la investigación disciplinaria y en relación con la función pública que se investiga como objeto de la actuación.

142. Al respecto, el artículo 192 de la misma norma, el cual integra la regulación sobre la obtención de documentos en los procesos disciplinarios, precisamente reconoce la protección especial que requieren los documentos que involucran el derecho a la intimidad. Así, dispone que ostentan la condición de reservados, y que conservarán esa calidad, a pesar de ser incorporados en el expediente. Además, serán ubicados en un cuaderno separado y no se expedirán copias de los mismos. Por ello, advierte la Sala que tales elementos harán parte del expediente en condiciones estrictas que restringirán su acceso, salvo a los interesados. Al respecto, el artículo 115 de la Ley 1952 de 2019 también dispone que el disciplinado estará obligado a guardar la reserva de las pruebas que por disposición de la Constitución Política o la ley tengan dicha condición, deber que a su vez, de acuerdo con el artículo 55 de la misma norma, es asignado al funcionario competente, quien incurrirá en falta disciplinara de omitir ese mandato.

143. De ese modo, es importante la distinción que previamente se realizó en torno a: (i) la orden de requerimiento del documento, (ii) la obligación de entrega del mismo y (iii) su ulterior incorporación y valoración dentro el expediente. En las dos primeras etapas, la obligación general de recaudar pruebas legalmente permite verificar que, en efecto, la facultad de recaudo probatorio en estudio sea empleada para satisfacer las finalidades de la investigación, de acuerdo con las circunstancias de cada caso. En la última etapa, el citado artículo 192 prevé los mecanismos de salvaguarda de los documentos e información que comprometan el derecho a la intimidad, mientras son utilizados dentro del ejercicio para determinar la responsabilidad disciplinaria.

144. Por lo demás, la Sala advierte que, en el marco de su amplio margen de configuración en materia disciplinaria, el legislador consagró los parámetros necesarios para equilibrar los fines de la investigación y el derecho a la intimidad. No debe perderse de vista que la medida en estudio supone una garantía para la sociedad que buscan verdad y justicia, respecto de las conductas de aquellos que se separan injustificadamente de sus deberes. Como se advirtió, contar con elementos probatorios que conduzcan a la certeza sobre la existencia de

faltas disciplinarias es un elemento fundamental para el ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado, la cual, según se vio, es reflejo del objetivo de materializar los fines del Estado Social de Derecho, al garantizar que no habrá impunidad frente a la comisión de conductas reprochables, mediante la actuación pronta y eficaz de las autoridades. De ese modo, facilitar que las autoridades puedan recaudar pruebas documentales permite el avance adecuado de la investigación, así como la definición del asunto de la mejor y más justa manera.

145. Todo lo anterior denota que la norma acusada no desconoce el artículo 15 de la Constitución, en la medida que no torna nugatoria la protección especial del derecho a la intimidad, pues, como se vio, el compendio normativo del que hace parte, el contexto normativo aplicable y la jurisprudencia de esta Corte determinan la procedencia de ejercer la potestad disciplinaria mediante el recaudo necesario de pruebas documentales, así como dicho ordenamiento le otorga el tratamiento de documento reservado a aquel, disponiendo una serie de cautelas para evitar que sea objeto de intromisiones indebidas, mientras es utilizado como elemento de análisis de la responsabilidad disciplinaria.

146. Con fundamento en lo expuesto, se declarará la exequibilidad de la norma demandada, por el cargo analizado.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el artículo 189 de la Ley 1952 de 2019.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

Magistrada

Ausente con comisión

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento aceptado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General