

Sentencia T-350/11

ACCION DE TUTELA CONTRA DECISIONES DISCIPLINARIAS-Reglas de procedibilidad

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Causales de procedibilidad

ACCION DE TUTELA COMO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL EN PROCESOS DISCIPLINARIOS-
Carácter subsidiario

ACCION DE TUTELA-Carácter subsidiario y residual

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia excepcional/ACCION DE
TUTELA CONTRA PROCESOS EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL MILITAR, POLICIVOS Y
DISCIPLINARIOS-Carácter excepcional

La acción de tutela procede de manera excepcional contra los fallos judiciales cuando se ha incurrido en una ostensible vulneración de los derechos fundamentales, bien sea por defecto orgánico, procesal, fáctico o sustancial y ello es así indistintamente de si se trata de una decisión proferida por la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción contencioso administrativa, constitucional o la jurisdicción disciplinaria. Incluso, de acuerdo con la doctrina constitucional, hay lugar al amparo constitucional de los derechos fundamentales vulnerados en el curso de una actuación administrativa en la que materialmente se cumple la función de administrar justicia, tal como ocurre, por ejemplo, con los procesos que se adelantan ante la justicia penal militar, los procesos policivos y los procesos disciplinarios que se tramitan en la Procuraduría General de la Nación.

ACCION DE TUTELA CONTRA DECISIONES DISCIPLINARIAS-Criterios para su
procedencia/ACCION DE TUTELA-Elementos constitutivos del perjuicio irremediable con
ocasión de la imposición de una sanción disciplinaria

La Corte Constitucional estimó que la acción de tutela era procedente, teniendo en cuenta tres criterios. 1. El primero de ellos, que se ‘invocaban razones constitucionales’. Más allá de reclamar dimensiones legales del derecho al debido proceso, el accionante reclamaba el impacto con relación a los ámbitos de protección del derecho constitucional al debido

proceso. Al respecto dijo la sentencia: “[...] había lugar a considerar la solicitud de amparo constitucional pues se esgrimen argumentos fundados a partir de los cuales se cuestiona la validez constitucional del proceso disciplinario adelantado por la Procuraduría General y de las sanciones en ella impuestas: Se afirma que se tergiversaron los hechos resultantes de las pruebas practicadas, que se imputó responsabilidad objetiva, que en el fallo se incurrió en argumentación anfibológica, que se hizo una inadecuada sustentación de la imputación subjetiva, que se exigieron procedimientos administrativos desproporcionados y exorbitantes, que se vulneró el derecho de igualdad y que se desconoció el término legal de duración de la etapa de indagación preliminar.” (SU-901 de 2005). 2. El segundo criterio que consideró la Sala, era que la situación concreta había generado un impacto grave [un perjuicio irremediable] sobre los derechos del accionante y el de las demás personas involucradas, concretamente, aquellas personas a quienes el accionante representaba. 3. Finalmente, el tercer criterio fue la oportunidad del otro medio de defensa judicial. Para la Corte, las acciones contencioso administrativas no garantizaban la oportunidad de la intervención judicial, dados los hechos concretos del caso. 4. Ahora bien, que la acción de tutela es un medio judicial de protección que procede subsidiariamente, para defender los derechos fundamentales en el contexto de procesos disciplinarios es una posición jurisprudencial recientemente reiterada. Expresamente se reafirmó en los siguientes términos: “[...] la regla general adoptada por la jurisprudencia constitucional, según la cual, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de los derechos fundamentales que resultaren amenazados o lesionados como consecuencia de la expedición de actos administrativos sancionatorios, habida cuenta de la existencia de otros mecanismos judiciales para su defensa”.

ACCION DE TUTELA CONTRA DECISION DISCIPLINARIA-Cumplimiento de requisitos de procedibilidad

DERECHO DISCIPLINARIO-Características en la jurisprudencia constitucional/DERECHO DISCIPLINARIO-Asuntos que comprende/DERECHO DISCIPLINARIO-Ámbito del derecho sancionador del Estado cuyo ejercicio no compromete la libertad personal de los sujetos disciplinados

Para la jurisprudencia constitucional, desde su inicio, “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, independientemente de cuál sea el órgano o la rama a la que pertenezcan.” Para la Corte, ésta es una de las condiciones mínimas inherentes a la actividad oficial, imprescindibles para la eficiente atención de los asuntos a cargo del Estado, por lo cual, su mantenimiento “no solamente constituye derecho sino que es ante todo deber del Estado.” Así, “el derecho disciplinario es [...] consustancial a la organización política y tiene lugar preferente dentro del conjunto de las instituciones jurídicas.” Esta posición ha sido reiterada por la jurisprudencia. El fundamento de las investigaciones disciplinarias, para la jurisprudencia constitucional, es “[la] necesidad de realizar los fines estatales le impone un sentido al ejercicio de la función pública por las autoridades. Éstas deben cumplir la Constitución y la ley, ponerse al servicio de los intereses generales, desarrollar los principios de la función administrativa y desempeñar para ello los deberes que les incumben. Una actitud contraria de las autoridades lesiona tales deberes funcionales. Como estos deberes surgen del vínculo que conecta al servidor con el Estado y como su respeto constituye un medio para el ejercicio de los fines estatales orientados a la realización integral de la persona humana, es entendible que su infracción constituya el fundamento de la imputación inherente al derecho disciplinario. De allí que la antijuridicidad de la falta disciplinaria remita a la infracción sustancial del deber funcional a cargo del servidor público o del particular que cumple funciones públicas.” Con relación a los principios y características de ésta área del derecho, la jurisprudencia ha sostenido lo siguiente, “[...] el derecho disciplinario es uno de los ámbitos del derecho sancionador del Estado cuyo ejercicio no compromete la libertad personal de los sujetos disciplinados; que tiene un espacio de aplicación restringido en cuanto tan sólo recae sobre quienes se hallan bajo el efecto vinculante de deberes especiales de sujeción; que formula una imputación que se basa en la infracción de deberes funcionales y en el que se aplican los principios que regulan el derecho sancionador como los de legalidad, tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad, responsabilidad, proporcionalidad y non bis in ídem, entre otros, pero, desde luego, con las matizaciones impuestas por su específica naturaleza”. También ha indicado la jurisprudencia que el derecho disciplinario “[...] comprende, por una parte, el poder disciplinario, es decir, la facultad que hace parte del poder sancionador del Estado, en virtud de la cual aquél está legitimado para tipificar las faltas disciplinarias en que pueden incurrir los servidores públicos y los particulares que cumplen funciones públicas y las sanciones correspondientes. De otro lado, el derecho disciplinario, en sentido positivo, comprende el conjunto de normas a través de las cuales se ejerce el poder disciplinario. || De este modo, el derecho disciplinario,

entendido como facultad estatal y como legislación positiva, está estrechamente relacionado con los fines estatales, con las funciones de las autoridades públicas, con los principios de la administración pública y, además, se rige, con las debidas matizaciones, por los principios que regulan toda expresión del derecho sancionador del Estado.”

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Funciones

El Ministerio Público, el cual es ejercido por varios funcionarios de acuerdo con la Constitución, pero que encuentra en el Procurador General su ‘supremo director’ (art. 275, CP), tiene tres funciones básicas en el orden constitucional vigente, a saber, (i) ‘la guarda y promoción de los derechos humanos’, (ii) ‘la protección del interés público’ y (iii) ‘la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas’ (art. 118, CP).

Concretamente, la Constitución dedica dos normas a establecer las funciones del Procurador General. La primera, el artículo 277, que establece aquellas funciones que el Procurador realiza por sí mismo, o por medio de sus delegados y agentes. La segunda, el artículo 278, que establece aquellas funciones que él realiza directamente. 1. Dentro de las primeras (art. 277, CP), se encuentran varias que de alguna manera reiteran las funciones básicas del Ministerio Público antes comentadas. Por ejemplo, (a) vigilar el cumplimiento del orden jurídico vigente (la Constitución y las leyes, en especial), (b) proteger los derechos humanos y ‘asegurar su efectividad’ y (c) ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, incluso aquellas de elección popular. Con relación a esta última misión encomendada al Procurador, la Constitución aclara que le corresponde ‘ejercer preferentemente el poder disciplinario’, para lo cual ha de ‘adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley’. 2. Pero también se desarrollan aspectos adicionales o específicos. La Constitución clarifica que el Procurador ha de preocuparse por defender los intereses colectivos, los intereses de todas las personas. En concreto, se le confiere las funciones de (d) ‘defender los intereses de la sociedad’ y (e) ‘defender los intereses colectivos’. Es importante resaltar esta diferencia, pues con ella la Constitución establece la distinción entre ambos campos. Unos son los intereses de la sociedad y otros son los intereses colectivos. Si bien pueden coincidir y suelen estar relacionados, son intereses distinguibles. 3. También contempla la Constitución dentro de este primer grupo de funciones del Procurador General, la de (f) ‘velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas’. En este caso, resalta la Constitución que la función del Procurador no es únicamente disciplinaria. El ejercicio de sus funciones

debe propender por el ejercicio diligente y eficiente de la administración, en cuanto ello garantiza una de sus funciones primordiales; a saber, el imperio del orden constitucional vigente. En efecto, en la medida que el propósito del Procurador es garantizar el goce efectivo de los derechos, en especial los constitucionales, esta función de velar por la eficiencia y diligencia se torna indispensable. El ejercicio del poder disciplinario del Procurador General ha de ser visto como una de las primordiales y principales herramientas con que él cuenta para asegurar el goce efectivo de los derechos. Las sanciones no son un fin en sí mismo, buscan ante todo, evitar comportamientos que impiden el imperio del orden constitucional vigente. 4. La Constitución advierte al final del artículo 277 que para 'el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias'. Así, el Procurador General de la Nación es uno de los principales arquitectos del estado social y democrático de derecho. Más allá de asegurarse de sancionar a los funcionarios que lo merecen, que sin duda es una de sus principales funciones, el ejercicio de las atribuciones del Procurador han de encaminarse a defender el orden constitucional vigente. En especial, a garantizar el imperio de los derechos fundamentales.

ORGANOS DEL ESTADO-Tienen funciones separadas, distintas entre si, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines/MODELO CONSTITUCIONAL DE FRENOS Y CONTRAPESOS-Propósitos fundamentales

La Constitución también ofrece criterios normativos respecto a cómo se ha de entender el buen ejercicio de las funciones estatales. En efecto, de acuerdo con el artículo 113, los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, distintas entre sí, pero advierte que éstos 'colaboran armónicamente para la realización de sus fines' (art. 113, CP). De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el modelo de frenos y contrapesos tiene entre otros dos propósitos fundamentales, a saber, (1) obtener mayor eficiencia en el desarrollo de las funciones a través de las cuales el Estado atiende a la satisfacción de sus fines y, principalmente, (2) garantizar una esfera de libertad para las personas, por efecto de la limitación del poder que resulta de esa distribución y articulación de competencias. Así pues, en la medida que el Procurador General tiene entre sus funciones la de 'velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas' ha de entenderse que parte de sus funciones consiste en garantizar, precisamente, que los diferentes órganos del Estado colaboren armónicamente entre sí para la realización de los fines propios del estado social y

democrático de derecho. Vale resaltar que esa colaboración en armonía no se predica de las ramas del poder público, sino de los órganos del Estado, dentro de los cuales se encuentran aquellos entes autónomos, que no se encuentran formalmente vinculados a una de las tres ramas del poder. Garantizar que las funciones se ejerzan en armonía es, por tanto, una de las misiones del Ministerio Público, en especial de su supremo director, el Procurador General.

PROCESO DISCIPLINARIO-Fines

La función de la administración de justicia en el orden constitucional vigente es, primordialmente, la de “hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados” en la Constitución y la Ley, de acuerdo con lo dispuesto por el Legislador estatutario. Las normas no sólo se han ocupado de fijar cuál es el elemento primordial de la función judicial, también han indicado cuáles son las finalidades que se buscan mediante su ejercicio. Expresamente, el legislador estatutario dispuso que las autoridades judiciales al ejercer su función deben propender por dos fines principales, a saber: (i) ‘realizar la convivencia social’ y (ii) ‘lograr y mantener la concordia nacional’.

LEY ESTATUTARIA DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Criterios que ha de cumplir la función judicial

La Ley Estatutaria de la Administración de justicia establece tres criterios que ha de cumplir la función judicial: ser (i) pronta, (ii) cumplida y (iii) eficaz, en la solución de los asuntos que se someten a su conocimiento. El primer aspecto a resaltar, es que el centro de la cuestión función judicial es dar ‘solución’ a ‘los asuntos que se someten a su conocimiento’. Es decir, resolver los problemas jurídicos que las personas interesadas en el caso han presentado ante el funcionario. Más allá de sentar doctrina o desarrollar conceptos jurídicos, más allá de tener que responder preguntas conceptuales jurídicas, el trabajo judicial consiste en resolver los problemas jurídicos que suscitan los casos concretos que se someten a su conocimiento. Es tal el centro del quehacer judicial, poder formular la pregunta a contemplar y construir la respuesta a dar. En otras palabras, plantear cuál es la cuestión jurídica a resolver, y por otra, darle una solución razonable. Ahora bien, la función judicial (solucionar los asuntos que se someten a su conocimiento) ha de ser (i) pronta, (ii) cumplida y (iii) eficaz. No puede el juez demorarse injustificadamente solucionando las cuestiones que le han sido planteadas o sin el respeto de los términos establecidos legal y reglamentariamente para cada caso. Mucho

menos, pueden tomarse decisiones que impliquen obstaculizar el acceso pronto de una persona a la justicia. La decisión que sea adoptada, además, debe ser cumplida. La decisión judicial en sí misma considerada, no es el fin por el cual propende la persona. Lo que espera es que la decisión adoptada judicialmente, esto es, la respuesta que se haya dado al problema jurídico, se respete y lleve a la práctica. La orden que se haya resuelto impartir con base en la decisión adoptada debe, además, asegurar en efecto la justicia. La legislación también se ha pronunciado acerca de algunas de las características específicas de los procesos en los que se juzga disciplinariamente a una persona, en los cuales, como se mencionó previamente, la Procuraduría General de la Nación 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. Igualmente podrá asumir el proceso en segunda instancia' (art. 3º, Ley 734 de 2002).

PROCESO DISCIPLINARIO-Principios rectores

Dentro de los principios rectores en materia disciplinaria, la Sala destaca seis de ellos. El principio de celeridad, el de la función de la sanción disciplinaria, el de la interpretación de la ley disciplinaria, el del debido proceso, el de motivación y, finalmente, el de aplicación preferente de principios constitucionales. 1. El principio de celeridad de la actuación disciplinaria (art. 12, Código Disciplinario Único, CDU) demanda que el funcionario competente impulse oficiosamente la actuación disciplinaria y cumpla estrictamente los términos previstos en el Código. Es pues, el desarrollo concreto de una respuesta 'pronta' por parte de la autoridad encargada de disciplinar. 2. Coincidiendo con los referentes constitucionales previamente citados, el Código Disciplinario Único establece como un principio legal, que la 'función de la sanción disciplinaria' es 'preventiva y correctiva' y que su fin es el de 'garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública.' (art. 16, CDU). El sentido del control disciplinario es por tanto, garantizar el imperio del orden constitucional. 3. El anterior principio adquiere una importancia capital si se tiene en cuenta que de acuerdo con el principio de 'interpretación de la ley disciplinaria', las normas de este campo del derecho deben interpretarse y aplicarse por el funcionario competente, teniendo en cuenta que las finalidades del proceso son (i) 'la prevalencia de la justicia', (ii) 'la efectividad del derecho sustantivo', (iii) 'la búsqueda de la verdad material' y

(iv) 'el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen' (art. 20, CDU). 4. El principio de motivación, por su parte, se establece para que toda decisión de fondo sea motivada (art. 19, CDU). Se trata de una demanda mínima de racionalidad, en la cual se garantice que el fundamento de las decisiones disciplinarias no sean producto del mero capricho o la pura voluntad del funcionario encargado. La razón y el respeto por los principios involucrados en el caso, en la medida que sea posible, son los criterios con que se cuenta para producir una decisión razonable. Es la publicidad de tales razones, además, lo que permitirá a las personas controvertir las decisiones que se hayan tomado en su contra o que, a su juicio, los afecten. 5. En materia disciplinaria, el principio del debido proceso (art. 6, CDU) establece que el sujeto disciplinable deberá ser investigado 'por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos [del Código Disciplinario Único] y de la ley que establezca la estructura y organización del Ministerio Público.' 6. Por último, cabe resaltar el principio de 'aplicación de principios e integración normativa' en virtud del cual, cuando se aplique el régimen disciplinario 'prevalecerán los principios rectores contenidos en esta ley y en la Constitución Política.' (art. 21, CDU). En dicha norma se aclara también que, 'en lo no previsto en esta ley [el CDU] se aplicarán los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia, y lo dispuesto en los códigos Contencioso Administrativo, Penal, de Procedimiento Penal y de Procedimiento Civil en lo que no contravengan la naturaleza del derecho disciplinario.'

CONFLICTO DE COMPETENCIA ENTRE ORGANOS DEL ESTADO ENCARGADOS DE DISCIPLINAR A FUNCIONARIOS PUBLICOS-Jurisprudencia constitucional

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Jurisprudencia constitucional en materia de poder preferente

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Jurisprudencia constitucional en materia de competencia en procesos disciplinarios en contra de congresistas

PROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA ACTUACIONES DISCIPLINARIAS POR VIOLACION AL DEBIDO PROCESO POR DEFECTO FACTICO-Jurisprudencia constitucional

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Violación al debido proceso por inobservancia de reglas de competencia/PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Vulneración del debido

proceso al remitir queja disciplinaria a otra entidad sin tener competencia para ello

REGLAS DE COMPETENCIA-Se aplican al inicio de una decisión y no al final

DECISIONES DISCIPLINARIAS DEL MINISTERIO PUBLICO-Es posible adelantar investigaciones en contra de funcionarios pertenecientes al alto gobierno y cuyas funciones dependen y están íntimamente ligadas con ordenes y directrices que imparta el Presidente de la República

PROCURADOR AUXILIAR PARA ASUNTOS DISCIPLINARIOS-Incurrió en violación del derecho al debido proceso por defecto fáctico y sustancial

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Ejercicio de sus competencias propias, debe propender, ante todo por lograr la colaboración y actuación armónica de los funcionarios involucrados

JUEZ CONSTITUCIONAL-No le corresponde valorar hechos o acontecimientos relacionados con la queja disciplinaria presentada

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Exhortación a Procurador General de la Nación para que adopte medidas adecuadas y necesarias que le permitan actuar, atendiendo las reglas y principios que inspiran el orden constitucional vigente

PROCESO DISCIPLINARIO-Violación al debido proceso y acceso a la justicia

Referencia: expediente T-2903079

Acción de tutela del exmagistrado César Julio Valencia Copete contra la Procuraduría General de la Nación.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., cinco (5) de mayo de dos mil once (2011)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María

Victoria Calle Correa, Juan Carlos Henao Pérez y Mauricio González Cuervo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela del 11 de noviembre de 2010, proferido por la Sala de Decisión Penal de Tutelas de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la acción instaurada por el exmagistrado César Julio Valencia Copete contra la Procuraduría General de la Nación.¹

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

César Julio Valencia Copete, exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia y expresidente de la misma, presentó acción de tutela en contra de la Procuraduría General de la Nación, por considerar que su decisión de no investigar al entonces Secretario de Prensa de la Presidencia de la República, César Mauricio Velásquez Ossa, viola sus derechos constitucionales al debido proceso, al acceso a la justicia y al derecho de solicitar de las autoridades competentes la sanción de los servidores públicos que se derive de su comportamiento ilegal. El accionante, actuando mediante apoderado, presenta los hechos que dan lugar a la acción de tutela de la siguiente manera.

1.1. Afirma la acción que el 11 de abril de 2010, el Secretario de Prensa, César Mauricio Velásquez Ossa, expidió un comunicado de prensa donde dijo que César Julio Valencia Copete, en su calidad de expresidente de la Corte Suprema de Justicia, se encontraba investigado, a instancia de una denuncia formulada por el Presidente de la República por los delitos de injuria y calumnia, por ‘afirmar mentirosamente’ que éste lo llamó por teléfono a indagarle sobre la situación jurídica de algunos parlamentarios, entre ellos la del Senador Mario Uribe. El comunicado al que hace referencia la acción de tutela es el siguiente,

“Comunicado No. 468

Comunicado

La Secretaría de Prensa de la Presidencia se permite informar a la opinión pública:

Que el magistrado César Julio Valencia Copete, ex presidente de la Corte Suprema de Justicia, está denunciado por el Presidente de la República ante el Congreso por haber injuriado y calumniado al Primer Mandatario, al afirmar mentirosamente que éste lo llamó por teléfono para el tema de la detención de parlamentarios y del llamamiento a indagatoria del senador Mario Uribe.

Bogotá, 11 de abril de 2010.”²

1.2. A juicio del apoderado del tutelante, “como quiera que dicho comunicado implica un abuso de autoridad por utilizar una institución y bienes del Estado a favor del Presidente de la República, para incidir en la credibilidad que ofrece su denuncia, como también resulta contraria a la honra del doctor Valencia Copete, mi poderdante presentó queja disciplinaria en contra del señor César Mauricio Velásquez ante el Procurador General de la Nación el día 12 de abril de 2010.”³ La queja se presentó en los siguientes términos,

“2- La ‘información’ que se pretendió difundir en ese comunicado, además de que implica la utilización abusiva de un bien del Estado para privilegiar la versión que el Presidente de la República ha sostenido en una querella penal que se formuló en mi contra ante la Comisión de Acusaciones por los supuestos delitos de injuria y calumnia, contiene afirmaciones deshonrosas en mi contra, además de inexactas.

3- La Secretaría de Prensa de la Casa de Nariño, presidida por el señor César Mauricio Velásquez, no sólo dio por cierto que he ‘injuriado y calumniado al Primer Mandatario’, lo cual nadie puede aseverar, no sólo porque no he incurrido en esos punibles, sino porque la autoridad ante la cual fui denunciado ni me ha condenado, ni ha abierto siquiera investigación formal en mi contra.

4- Adicionalmente, el citado comunicado refiere que el suscrito afirmó ‘... mentirosamente que éste (el Primer Mandatario) lo llamó por teléfono para el tema de la detención de parlamentarios y del llamamiento a indagatoria del Senador Mario Uribe ...’, lo cual es una aseveración insultante e inexacta.

5- En efecto, ni el Señor Procurador, en primer lugar, ni la Secretaria de Prensa, ni el subalterno del señor Presidente de la República, pueden utilizar un bien o servicio del Estado para llamar ‘mentiroso’ a ningún ciudadano, menos a quien esté enfrentado judicialmente

con el Primer Mandatario, atribuyéndome afirmaciones que no he hecho.

6- La Secretaría de Prensa, a cuyo frente está el señor César Mauricio Velásquez, sin mencionarlo expresamente en su comunicado hizo alusión al reportaje que en la edición del 13 a 18 de enero de 2008 concedí a la periodista Cecilia Orozco, de El Espectador, cuya copia acompaño, en el que como fácilmente se advierte jamás afirmé que el Presidente de la República me hubiese llamado por teléfono ‘... para el tema de la detención de parlamentarios y del llamamiento a indagatoria del Senador Mario Uribe ...’. Lo afirmado en ese reportaje, que dio lugar a la denuncia instaurada en mi contra por el Señor Presidente, por la cual no he sido acusado, dista mucho de lo que me atribuye haber dicho en esa oportunidad la Secretaría de Prensa.

7- La utilización de un bien estatal para [emplearlo] con el fin de difundir un comunicado insultante en mi contra que, además, pone en boca mía afirmaciones que no he hecho, constituyen falta gravísima de un servidor público, en este caso el señor César Mauricio Velásquez, titular de la Secretaría de Prensa, de la que se anunció fue la que autorizó el comunicado incluido en esta querella.”⁴

1.3. El 15 de junio de 2010, el accionante presentó un derecho de petición ante el Procurador General de la Nación para que se le comunicara que se había resuelto con ocasión de su queja disciplinaria. El 22 de julio del mismo año, se le informó que mediante Auto de 22 de junio se había ordenado su remisión a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes.

1.4. El Auto de junio 22 de 2010, del Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, Juan Carlos Novoa Buendía, había resuelto “remitir a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes la queja suscrita por el doctor César Julio Valencia Copete contra el Secretario de Prensa de la Presidencia de la República, César Mauricio Velásquez por el comunicado de prensa del 11 de abril de 2010”. Fundó su decisión en las siguientes consideraciones,

“Sea lo primero advertir, que, atendiendo la distribución de competencias en la Procuraduría General de la Nación, éste ente de control es competente para conocer de la queja disciplinaria formulada contra el secretario de prensa de la Presidencia de la República. Con todo, vista la situación fáctico-jurídica informada por el doctor César Julio Valencia Copete,

advierte el despacho que toda vez que los hechos involucran de manera directa al señor Presidente de la República, funcionario respecto de quien este ente de control carece de competencia para investigarles disciplinariamente, se impone la remisión del asunto a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, autoridad que, de conformidad con el artículo 305-4 de la Ley 5ª de 1992, tiene competencia para conocer tales asuntos.

Resulta oportuno advertir que en el propósito de mantener la unidad de defensa derivada de la evidente conexidad entre las conductas atribuidas al señor Presidente de la República y al señor César Mauricio Velásquez, no es jurídicamente viable disponer la ruptura de la unidad procesal, razón por la cual se remitirá la queja a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, despacho que, por otra parte, conoce en la actualidad asunto expuesto por el doctor Valencia Copete.

Ahora bien, por Resolución 361 de 2009, el Señor Procurador General de la Nación facultó al Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios para adoptar las decisiones de remisión de los asuntos que por competencia deban ser conocidos por otros despachos.”⁵

1.5. El apoderado sostiene que solicitó al Procurador General de la Nación que revocara la decisión del Procurador Auxiliar, con base en los numerales 18 y 27 del artículo 7 del Decreto 262 de 2000. A su juicio, dicha providencia ha debido ocuparse “de asuntos de simple sustanciación (numeral 2º del artículo 9 ibídem) y aquí se involucra un asunto de fuero legal que demandaba la intervención directa del Procurador General (numeral 23 del artículo 7 ibídem).” Además, agrega la tutela, “[...] el Presidente goza de fuero constitucional al tenor de lo dispuesto en los artículos 174 y 178 numeral 3º de la Carta Política, por lo que, según lo señalado en el numeral 1º del artículo 92 de la Ley 600 de 2000, aplicable por virtud de lo dispuesto en el artículo 21 del CDU, no es posible sostener la unidad procesal, cuando intervienen varias personas, por razones de conexidad.”⁶ En el recurso que presentó al Procurador General de la Nación, expresamente dijo lo siguiente,

“Con base en las facultades de control que tiene sobre la actividad disciplinaria, pero especialmente con la de revocar los actos expedidos en materia disciplinaria por los servidores de la entidad, sobre todo cuando sobre ellos ejerce control jerárquico (numerales 18 y 27 del artículo 7 del Decreto 262 de 2000), solicitó revocar el auto de junio 22 de 2010,

expedido por el Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales, toda vez que el mismo adolece de graves inconsecuencias jurídicas que lo colocan al margen de la legalidad, por las siguientes razones:

a. Por cuanto las facultades del Procurador Auxiliar se contraen a proferir los ‘autos de sustanciación’ en los procesos disciplinarios (numeral 2° del artículo 9 ibídem), y es claro que las decisiones sobre competencia, especialmente cuando las mismas implican fuero legal (numeral 23 del artículo 7), tienen que ser tomadas por el Procurador General de la Nación, lo cual genera nulidad si no se respeta (C-181 y C-1076 de 2002); y,

a. Por cuanto es absolutamente imposible que a un proceso donde existe fuero constitucional o competencia en cabeza de una jurisdicción especial (artículos 174 y 178 numeral 3° de la Carta Política) se le anexe, por conexidad, el de una persona que no ostente dicha protección de conformidad con las reglas vigentes sobre el factor de competencia mencionado (artículos 92 numeral 1° de la Ley 600 de 2000, y 21 del CDU).

Revocada la decisión mencionada solicitó disponer lo pertinente ordenando apertura de investigación formal contra el denunciado César Mauricio Velásquez, toda vez que se encuentra acreditado un abuso de autoridad y/o un comportamiento injurioso (numeral 1° del artículo 48 del CDU).”⁷

1.6. El Procurador General de la Nación, por oficio N° 105278 de agosto 9 de 2010, decidió no revocar la decisión cuestionada. La decisión se justificó en los siguientes términos,

“Con el fin de dar respuesta al escrito de la referencia, por este medio expongo ante ustedes las siguientes consideraciones concernientes a la decisión adoptada el 22 de junio de 2010, por la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, en virtud de la cual se remitió, con destino a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, la radicación IUS 109548-2010, abierta con ocasión de la queja formulada por el doctor Valencia Copete contra el señor César Mauricio Velásquez, secretario de prensa de la Presidencia de la República.

En primer lugar, es claro que la decisión adoptada por el señor Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, aun tratándose de una decisión que finalmente se refiere a una competencia legal, reviste carácter de sustanciación y no de fondo;

En segundo lugar, la decisión cuestionada por el apoderado, tiene como fundamento la Resolución 361 del 6 de noviembre de 2009, por la cual este despacho asignó a la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios algunas funciones de trámite e impulso procesal, entre ellas, la de remitir al competente aquellos asuntos que no deban ser asumidos por el Jefe del Ministerio Público, acto administrativo que, como es sabido, goza de la doble presunción de legalidad y acierto;

En tercer lugar, la remisión de la queja con destino a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, se sustentó en el factor de competencia conexidad, dado que los hechos denunciados respecto del jefe de prensa vinculan necesariamente al señor Presidente de la República, cuyo fuero constitucional atrae al funcionario de menor jerarquía.

Debo señalar entonces que, de haber asumido esta jefatura el conocimiento del asunto, habría adoptado, por las mismas razones, idéntica decisión a la proferida por el señor Procurador Auxiliar para Asunto Disciplinarios.

En cuarto lugar, debe advertirse que habiendo sido remitida la queja a la Cámara de Representantes, corresponde ahora a la Comisión de Investigación y Acusación de dicha célula congresional, decidir si rompe la unidad procesal en razón a que César Mauricio Velásquez no ostenta fuero legal ni constitucional o si, por el contrario, la conserva por razón de la unidad de materia y a efectos de garantizar la unidad de defensa.

Finalmente, debe tenerse presente que, de conformidad con el parágrafo del artículo 90 del CDU, ‘... la intervención del quejoso se limita únicamente a presentar y ampliar la queja bajo la gravedad del juramento, a aportar las pruebas que tenga en su poder y a recurrir la decisión de archivo y el fallo absolutorio ...’.

Nótese entonces que, ante la limitación establecida legalmente, este despacho no puede acceder a las solicitudes elevadas por el apoderado del quejoso, ni entrar a reconocerle personería para actuar.”

2. Demanda y solicitud

El accionante considera que la decisión del Procurador Auxiliar de no investigar al Secretario de Prensa de la Presidencia de la República y remitir los documentos de la denuncia a la Comisión de Investigación de Acusación de la Cámara de Representantes, así como la decisión del Procurador General de la Nación de avalar dicha decisión, son violatorias de sus derechos al debido proceso, al acceso a la justicia y a obtener respuestas a las denuncias elevadas contra servidores públicos por irregularidades cometidas en ejercicio de sus funciones.⁸ Considera que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional ‘la justicia disciplinaria es justicia en sentido material’ (cita al respecto las sentencias C-014 de 2004 y SU-901 de 2005).

2.1. Estima que la decisión de no investigar la denuncia contra el Secretario de Prensa de la Presidencia de la República, y remitirla a la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes deja el reclamo en un ‘limbo’, por cuanto dicha Comisión no podrá tramitarla. Dice al respecto,

“Las vulneraciones se presentan en actos jurídicos constitutivos de acción por parte del Procurador Auxiliar y de omisión por parte del Procurador General, en su modalidad de actos administrativos (artículos 86 de la Carta Política y 5 del Decreto 25 91 de 1991), al menos así debe considerarse la respuesta de éste.

No existe recurso alguno en contra de lo dispuesto por el Procurador General de la Nación y la revocatoria intentada se despachó negativamente, cerrando con ella cualquier posibilidad de discutir el asunto en vía gubernativa. Como se anunció que el quejoso no tiene ningún derecho diferente de los enlistados en el artículo 92 del CDU, tampoco seremos oídos en la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, amén de su conocida inoperatividad, todo lo cual indica que la queja disciplinaria ha quedado en un limbo jurídico; resta decir que pretender acudir a ésta es tanto como que el autor de la vía de hecho se libere de sus responsabilidades.”

Para la acción de tutela, “así las cosas, el perjuicio irremediable es evidente y no existe instrumento diferente a la tutela para conjurarlo.”

2.2. César Julio Valencia Copete considera que la decisión del Procurador Auxiliar de 22 de

junio, incurrió en una vía de hecho por las siguientes razones.

2.2.1. Primera; porque asumió una competencia que no le corresponde legalmente; se trata de una providencia proferida por un funcionario que carece, absolutamente, de competencia para ello. Sostiene que el numeral 2° del artículo 9 del Decreto 262 de 2000 faculta al Procurador Auxiliar para tomar las decisiones de sustanciación en los procesos disciplinarios de competencia del Procurador General de la Nación, no para “decidir sobre la competencia del Jefe del Ministerio Público. || La decisión sobre competencia es asunto de mayor valía, máxime cuando la misma involucra un fuero legal, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional.” Por tratarse de una decisión de fondo, no de trámite, del Procurador Auxiliar, que involucra un fuero legal a cargo del Procurador, se considera que se trata de una decisión que le estaba vedado tomar. Esta decisión, además, sostiene el accionante, quebranta su derecho de acceso efectivo a la administración de justicia disciplinaria (artículo 229, CP), puesto que le “[...] han cerrado las puertas para recibir contestación a otro derecho constitucional fundamental, como lo es aquel que dice que ‘cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales y disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas (artículo 92 ibídem)’.”

2.2.2. Segunda; porque la Resolución N° 361 de 2009 no faculta al Procurador Auxiliar a actuar en la forma que lo hizo. Y si sí lo hace, ha debido ser excepcionada por inconstitucional, pues, insiste la tutela, “la facultad legal es para tomar decisiones de sustanciación en los procesos de competencia del Procurador General de la Nación, pero no para decidir sobre la competencia en dichos asuntos.”⁹ Se alega que en el presente caso, el funcionario de la Procuraduría incurrió en un defecto material o sustantivo, por cuanto decidió el caso con base en normas inconstitucionales.

2.2.3. Tercera, porque incurrió en una falsa motivación. César Julio Valencia Copete puntualiza por medio de su apoderado, que él no denunció al entonces Presidente de la República, Alvaro Uribe Vélez, sino al Secretario de Prensa de la Presidencia, César Mauricio Velásquez Ossa. Afirma al respecto

“[...] no resulta viable, en lo más mínimo, aducir el factor de competencia denominado conexidad. Es verdaderamente preocupante la afirmación acerca de que los hechos

involucran directamente al Presidente de la República en algún acto ilegal, cuando toda la denuncia, como se puede apreciar prima facie, se dirige contra el Secretario de Prensa de la Presidencia.

Se distorsionó el sentido de la prueba y ello es constitutivo de una vía de hecho. || Es el ardid para afirmar la competencia para investigar y acusar al Presidente de la República por la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, sofisma o falsedad que conlleva al planteamiento del factor de competencia conexidad”.

Se sostiene, que sin motivo se ignoró la realidad probatoria del proceso, que, de haberla tenido en cuenta, habría llevado a que se tomara una decisión diferente.

2.2.4. Cuarta, porque no existe conexidad alguna. Afirma que la decisión acusada no cita cuál norma otorga la competencia por conexidad y mucho menos aquella en la cual se funda para hablar de conexidad. Al respecto, la tutela resalta que el artículo 89 de la Ley 600 de 2000 (que considera aplicable para llenar los vacíos del CDU, pues de conformidad con el artículo 531 de la Ley 906 de 2004 se encuentra vigente) señala que ‘por cada conducta punible se adelantará una sola actuación procesal, cualquiera que sea el número de autores o partícipes, salvo las excepciones constitucionales o legales’. A su vez, continúa la acción de tutela, “[...] el artículo 92 del mismo [Ley 600 de 2000], en su numeral 1°, consagra como excepción a la unidad procesal, ‘cuando en la comisión de la conducta punible intervenga una persona para cuyo juzgamiento exista fuero constitucional o legal que implique cambio de competencia o que esté atribuido a una jurisdicción especial’, caso en el cual deberá romperse la unidad procesal que a toda costa, motivada falsamente como se dijo, quieren mantener el Procurador Auxiliar y el Procurador General.”

Se alega que en el presente asunto no sólo existe fuero constitucional por parte del competente para conocer de eventuales hechos cometidos por el Presidente de la República, si en gracia de discusión se aceptará el sofisma del Procurador Auxiliar, sino que se trata también de una jurisdicción especial, de conformidad con los artículos 174 y 178 numeral 3° de la Constitución. La acción de tutela se pregunta cuál tipo de conexidad se ha aplicado, pues a su juicio, las contempladas por el artículo 90 de la Ley 600 de 2000, “[...] no consagran ni remotamente la peregrina tesis del Procurador Auxiliar y el Procurador General”. A su parecer, ninguna de las hipótesis contemplada en dicha norma se podría

predicar. “[...] de ser cierta la relación con alguna conducta del Presidente de la República [...]”.

2.2.5. La quinta y última razón, es que el reclamo de un derecho constitucional no puede estar por debajo de la ley, de manera tal que, con la decisión acerca de que no se puede pedir lo solicitado, se obstruye el derecho a recibir justicia disciplinaria.

2.4. En consecuencia, el accionante solicitó al juez de tutela que decrete la nulidad del Auto de junio 22 de 2010, proferido por el Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios y avalado por el Procurador General de la Nación y, en consecuencia, que se ordene la investigación con base en la denuncia formulada por el doctor Valencia Copete.

3. Participación de la Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría General de la Nación, sostuvo que el derecho reclamado por el accionante debía ser negado, toda vez que dicha entidad “efectivamente dio contestación a su petición dentro del trámite oportuno para ello.”¹⁰ En varias razones funda su decisión.

3.1. En primer lugar, sostiene que la decisión de remitir la queja presentada por el accionante a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes fue la correcta de acuerdo con el ordenamiento vigente. Sustentó su posición en los siguientes términos,

“Revisado el texto de la queja firmada por el señor Valencia Copete, cuya copia se aporta al trámite de tutela, señala que la expedición de tal comunicado por [el Secretario de Prensa de la Presidencia] ‘contiene afirmaciones deshonrosas además de inexactas, ya que ‘dio por cierto que he injuriado y calumniado el primer mandatario’ lo cual nadie puede aseverar, no sólo porque no he incurrido en esos punibles, sino porque la autoridad ante la cual fui denunciado ni me ha condenado, ni ha abierto siquiera investigación formal en mi contra’. En la queja, se reafirma el doctor Valencia Copete, que no ha hecho ninguna de las afirmaciones que se le imputa por el Presidente de la República.

Como se puede apreciar por los Magistrados, las conclusiones asumidas por el quejoso y su apoderado judicial en el escrito de queja presentado a la Procuraduría General de la Nación deberán ser dilucidadas es al interior de la actuación judicial que cursa en la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, ya que se debate en forma

ontológica el mismo objeto de reproche; esto es, si al alto funcionario de la Rama Judicial elevó o no las afirmaciones que se le indilgan por parte del Presidente de la República de la época, quien es el denunciante y ha señalado en forma enfática la ocurrencia de tales hechos a los que se refiere el comunicado de prensa.

El señor Procurador General de la Nación no puede disciplinar ni a uno ni al otro y menos a un tercero que reproduce las afirmaciones que son referidas por éstos y que alude su autoría al Presidente de la República; así la veracidad o mendacidad de tales manifestaciones no está aún definida por la autoridad competente, como lo acota el propio quejoso y accionante. Es a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, como autoridad judicial encargada por la Carta Política (Arts. 174 y 178 N° 3°), definir la procedencia o no de la acción entablada por el Presidente de la República de la época, quien es el denunciante y ha señalado en forma enfática la ocurrencia de tales hechos a los que se refiere el comunicado de prensa.”

Para la Procuraduría, su incompetencia para asumir la queja presentada se puede fundamentar, por tanto, en que los “hechos fueron atribuidos” al Presidente de la República. Dijo al respecto,

“La existencia de una jurisdicción constitucional en materia disciplinaria para los altos funcionarios del Estado colombiano que gozan de fuero impide que la Procuraduría General de la Nación asuma el conocimiento de hechos atribuidos a éstos y que, al parecer, puedan tener relevancia jurídica en dicho ámbito del derecho sancionador. Los hechos puestos en conocimiento por el doctor Valencia Copete, referidos en un comunicado de prensa, son sobre afirmaciones vertidas por el Presidente de la República, quien bajo tal dignidad pública obra como denunciante en una acción judicial en contra del señor Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, precisamente, con ocasión a tales atestaciones que se le endilgan al señor Magistrado.

La competencia atribuida por los artículos 277 y 278 de la Carta Política al Procurador General de la Nación como Jefe del Ministerio Público para ‘ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas’ no se extiende a la de los funcionarios ni de la rama judicial que gozan de fuero ni sobre el Presidente de la República. Se reitera las prerrogativas fijadas en la Ley 734 de 2002 no se extiende sobre aquellas

actuaciones erigidas por la Constitución y la Ley que revisten un trámite especial para el conocimiento de las faltas disciplinarias atribuibles altos funcionarios del Estado que les asiste un fuero especial, cuya competencia en materia disciplinaria está asignada por el artículo 178 numeral 3° de la Carta Política y el parágrafo segundo del artículo 112 de la ley 270 de 1996 ‘Ley Estatutaria de la Administración de Justicia’ a los miembros del Congreso de la República, a través de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, [...]”

3.2. Por otra parte, la Procuraduría considera que el Procurador Auxiliar sí era competente para resolver la queja en cuestión, en calidad de delegación administrativa. Para la Procuraduría la interpretación del apoderado del accionante no es adecuada, en cuanto acusa al Jefe del Ministerio Público de renunciar a su competencia.¹¹ Considera que en la medida que la competencia para juzgar la queja disciplinaria del accionante no es del Procurador, puede delegarse la decisión de remitirla a la Comisión de Investigación y Acusación. Es decir, considera que no se puede acusar al Procurador de renunciar a una competencia que no tiene.

“La interpretación del apoderado judicial del accionante no es correcta al referir una ‘renuncia’ a una competencia legal disciplinaria radicada en cabeza del señor Procurador General de la Nación, lo que se delega es la posibilidad de ordenar la remisión de aquellos temas que no le corresponde por competencia al Jefe del Ministerio Público, esto es, se busca remitir tales asuntos al que es competente y no en forma arbitraria o irregular asignar casos a quien no lo es; tales decisiones son delegables porque allí no se ‘renuncia’ competencia propia, ya que ésta es inamovible y radicada exclusivamente en el servidor definido en la ley como cabeza máxima del Ministerio Público.

De otro lado, sobre las otras actividades del señor Procurador se puede hacer más eficiente la función pública toda vez que ‘como quiera que mal podría desconocerse que los servidores públicos que tienen a su cargo la representación de las entidades públicas las más de las veces carecen de la posibilidad de atender directamente toda las funciones que estatutaria, legal y constitucionalmente les han sido asignadas.’¹²

[...]

El símil que hace el accionante de referir la delegación exclusivamente en los miembros de la Sala Disciplinaria o en la Viceprocuraduría, según las voces del numeral 23 del artículo 7° del Decreto Ley 262 de 2000, o del numeral 19 ibídem en ‘funcionarios de igual o superior jerarquía’ del funcionario desplazado hacen relación con la asignación de competencia disciplinaria al interior de la Procuraduría General de la Nación, esto es, cuando el Jefe del Ministerio Público al reconocer propia una competencia decide que otro servidor al interior de la entidad asuma la misma y la lleve hasta su culminación el respectivo proceso disciplinario. Cosa diametralmente opuesta al caso aquí analizado, cuando la decisión corresponde es a que el asunto no le compete al Jefe del Ministerio Público, como ya se ha visto.” (subrayado en el texto).

Para la Procuraduría el accionante, sin entrar a analizar “lo sustancial del objeto de queja presentado [...] El cual es ontológicamente igual al que se debate en la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, procede a hacer elucubraciones jurídicas no ortodoxas para concluir una vía de hecho donde no la hay.”

3.3. Sostiene la entidad “no se puede indicar que existió falsa motivación al remitir la queja del accionante a la célula legislativa, ni extralimitación de funciones al obrar por una delegación administrativa permitida, ni menos que se valoró las pruebas aportadas con la queja de manera errónea, ya que como lo reconoce el apoderado judicial y el quejoso, los hechos referidos en el comunicado de prensa son exactamente los mismos conocidos por la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara. || Es dicha corporación quien definirá el litigio y decidirá si la conducta del Secretario de Prensa de la Presidencia de la República se ciñó al ordenamiento jurídico o será menester su análisis en sede disciplinaria junto con los otros intervinientes en los hechos conocidos públicamente.” Al respecto, añade lo siguiente,

“Dada la finalidad que entraña el derecho disciplinario [C-013 de 2001], su naturaleza (art. 25, CDU) y la definición de sus múltiples destinatarios, el Legislador optó porque en el diligenciamiento de las actuaciones disciplinarias prevaleciera el principio de unidad procesal y competencia en razón de la calidad del sujeto disciplinable, pese al reconocimiento de otros factores originados en la naturaleza del hecho, el territorio donde se cometió la falta, el factor funcional y el de conexidad, éste último en el cual no se previó causales de ruptura como las referidas en materia penal.

Por el contrario, además del mandato contenido en el artículo 81 del CDU que privilegia el principio de unidad procesal, de manera expresa el Legislador estableció que aún ante la posibilidad de que las entidades disciplinen a sus propios funcionarios que hayan participado en la comisión de una o varias faltas conexas, en el caso que éstos pertenecen a diversas entidades, ‘cuando la investigación sea asumida por la Procuraduría o la Personería se conservará la unidad procesal’ (inciso final, artículo 79 del CDU).”

3.4. Para la Procuraduría la tutela no es procedente porque existe otro medio de defensa judicial idóneo, cual es la posibilidad de recurrir ante la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes.

“Como del texto de la acción de tutela instaurada se pretende extender juicio de responsabilidad al señor Procurador General de la Nación por responder un derecho de petición elevado por los accionantes en donde se les explica el alcance del traslado de su queja por competencia, es preciso indicar que dicho acto, contenido en la comunicación librada mediante oficio 105278 del 9 de agosto de 2010, cumplió el deber de respuesta, exigible de las autoridades públicas por el artículo 23 de la Carta Política, sin que con ello se deba entender el agotamiento de la vía gubernativa sobre un asunto que no cursa en la Procuraduría General de la Nación y, menos, como requisito de procedibilidad o fundamento para la presente acción de tutela, cuando los ciudadanos accionantes no han inquirido ante la autoridad competente (Cámara de Representantes, Comisión de Investigación y Acusación) sobre la suerte de su querella.”

3.5. Finalmente, con relación al hecho de haberse fundado la decisión de la Procuraduría en un acto ilegal o irregular, se sostiene lo siguiente,

“Se afirma por el apoderado judicial del accionante que la conducta por la cual se remite por competencia la queja instaurada por el doctor Valencia Copete a la célula legislativa se presenta ‘una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión’ es necesario reiterar que la autorización constitucional y legal por la cual se expide la Resolución 361 del 8 de noviembre de 2009 constituye un acto administrativo sólido basado en la competencia constitucional y legal atribuida al señor Procurador General de la Nación, cuyo carácter obligatorio y vinculante no ha sido suspendido ni declarado nulo por el juez natural de la jurisdicción contenciosa administrativa, en donde se trata de un acto ni grosero

ni grotesco sobre el cual se haya debido aplicar la excepción de inconstitucionalidad.”

4. Participación de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes

La Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, con base en las competencias propias de un juez de tutela, resolvió invitar a participar a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes dentro del proceso de la referencia “en la condición de accionada”.¹³ Les solicitó “dar respuesta a los hechos y pretensiones de la demanda”, en ejercicio del derecho de defensa que les asiste. La respuesta al Magistrado sustanciador del Tribunal fue la siguiente,

“Respetado Magistrado:

5. Decisión de primera instancia

El 4 de octubre de 2010, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá resolvió negar la tutela, por considerar que la misma era ‘infundada’. Para el Tribunal, no se incurrió en una vía de hecho por defecto orgánico, por cuanto el Procurador Auxiliar sí podía resolver la cuestión, según una interpretación de las normas aplicables que no es irrazonable. No existe una norma legal que claramente conceda fuero al Secretario de Prensa de la Presidencia de la República. Y por otra parte, consideró el Tribunal que no se incurrió en una vía de hecho por defecto fáctico, porque los hechos que se alegan “pueden involucrar” al Presidente de la República.

5.1. Con relación a la primera violación, para la Sala Penal del Tribunal, “[...] efectivamente, al Procurador se le han fijado límites desde la Constitución Política hasta el Decreto 262 de 2000, respecto de lo que puede y no puede delegar y en el caso presente, al no estar claramente determinado el fuero legal del Secretario de Prensa de la Presidencia de la República, que insistentemente menciona el actor, se concluye que la delegación señalada en la Resolución 361 de 2009 para que el Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios remita las actuaciones que se considere deben ser conocidas por otras autoridades, no está provista de vía de hecho por defecto orgánico.”

5.2. Con relación a la segunda cuestión, para la Sala del Tribunal, “[...] si bien el apoderado

del actor refiere que la pluricitada decisión del Procurador Auxiliar desconoce el núcleo fáctico de la queja disciplinaria en tanto que el Presidente Alvaro Uribe Vélez no ha sido denunciado por su asistido en razón de los mismos hechos, lo cierto es que la determinación de remitirla a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, se sustentó en que esos hechos pueden involucrar disciplinariamente al aludido mandatario; luego, si bien no se menciona expresamente, de manera implícita se entiende del contenido del auto que se cuestiona, que resultaría viable integrar el contradictorio en la acción disciplinaria con la vinculación del expresidente de la República mencionado por existir conexidad en la falta disciplinaria, aspecto que se sustenta en la contenido del inciso segundo del artículo 81 del Código Único Disciplinario. || [...] || Así, si el expresidente de la República y el Secretario de Prensa hacen parte de la misma entidad -Departamento Administrativo de la Presidencia de la República- y la falta que se atribuye al segundo se originó en cumplimiento de lo ordenado por el primero, eventualmente aplicaría la citada disposición legal.”

5.3. Finalmente, la sentencia sostiene que, en todo caso, “[...] como el tema se refiere a una discusión respecto de la definición de la competencia para la investigación y fallo de la acción disciplinaria, lo cual no es del resorte del juez constitucional, al accionante le asiste el derecho de acudir a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes para hacerle ver su falta de competencia o al menos la necesidad de que las acciones se tramiten de manera separada. || En conclusión, no obstante que el artículo 21 del Código Disciplinario Único permite la remisión, en lo no previsto en él, al Código de Procedimiento Penal, lo cierto es que en materia de la competencia por conexidad, no es necesario acudir a esta codificación para hablar del principio de unidad procesal, pues ésta se encuentra clara y expresamente definida en la citada norma de la Ley 734 de 2002, competencia por conexidad.”

6. Impugnación

El accionante, mediante su apoderado, impugnó la decisión de primera instancia, por considerar que tal sentencia había incurrido en varios errores, que habían impedido a la Sala del Tribunal Superior de Bogotá, entender que en este caso la decisión correcta era tutelar

los derechos invocados.

6.1. En cuanto a la competencia privativa del Procurador General de la Nación, que sólo se le hubiera podido delegar a su juicio al Viceprocurador, la impugnación sostiene lo siguiente,

“Con el Decreto 2719 de 2000 se produjo una sustancial revisión de dicha estructura, donde las Secretarías de Presidencia, por supuesto la Secretaría Privada, se ubicarían al mismo nivel estructural de la Alta Consejería Presidencial y las Consejerías Presidenciales todos dependientes directamente del Presidente de la República y no del Director Administrativo de la Presidencia de la República. Así lo dispuso su artículo 3.

[...]

Tal estructura orgánica se mantiene vigente, muy a pesar de lo dispuesto en el Decreto 3044 de 2010, habida cuenta que éste fue expedido con fundamento en el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, para los efectos exclusivos de fijación de la ‘Planta de personal’, pero para no modificar la estructura de la Presidencia de la República.

La naturaleza especial de la Presidencia de la República no permite que las equivalencias en categorías se establezcan a partir de la Ley 489 de 1998, a partir de la cual se estableció el parámetro de competencia contenido en el literal a) del numeral 1° del artículo 25 del Decreto 262 de 2000, según el cual la competencia de los Procuradores delegados arroja la de los ‘servidores públicos que tengan rango equivalente o superior al de Secretario General de las entidades que formen parte de la rama ejecutiva del orden nacional.

Si así no fuere, ningún sentido tendría la especialidad, por tanto, es a partir de las categorías estructurales especiales a partir de las cuales surgen las competencias.

Ciertamente no se han establecido expresamente las equivalencias en materia de las Altas Consejerías, las Consejerías Presidenciales y las Secretarías Presidenciales, con el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, empero, teniendo el mismo sueldo el Director de ésta y un Alto Consejero, la equivalencia de esto con los Secretarios Presidenciales permite la extensión analógica en los términos del numeral 23 del artículo 7 del Decreto 262 de 2000.

Nótese como la Procuraduría Auxiliar y el Procurador General de la Nación en ningún

momento han cuestionado dicha competencia, pues la remisión se produce por un factor diferente, que tiene que ver con una supuesta conexidad.”

“Al amparo del artículo 81 del CDU, que establece que cuando exista pluralidad de disciplinados conocerá de proceso, por razón de la conexidad el que tenga la competencia para juzgar al de mayor jerarquía, entiende el a-quo que el Congreso de la República puede conocer disciplinariamente de asuntos disciplinarios de quien no tenga fuero constitucional.

Pero es obvio que, antes de establecer la procedencia de la competencia por conexidad, debe establecerse la referida a la naturaleza del sujeto disciplinable, como lo indica el artículo 74 ibídem, la cual fina la órbita de aplicación de la Ley 734 de 2002, circunscrita a la Procuraduría General de la Nación y los Órganos de Control Interno -se extiende a la Jurisdicción Disciplinaria, por virtud de lo dispuesto en el artículo 3-, según sus artículos 75 y 76, sin que se contemple la aplicación de dichas reglas para la competencia constitucional de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes.

El proceso constitucional contra el Presidente de la República por asuntos disciplinarios es de una naturaleza diferente, razón por la cual clasifica como una especie o modalidad conocida como Impeachment, como lo tiene establecido la Corte Constitucional, entre otras, en la sentencia C-417 de 1993, pues su objeto es el referido a las llamadas ‘causas constitucionales’ como demás lo reitera el numeral 4 del artículo 312 de la Ley 5ª de 1992. Cómo procesar por causas constitucionales a un servidor público no sujeto a ellas.

La Ley 5ª de 1992 no consagra, pero ni siquiera lo insinúa, una sola norma que autorice, por la extensión de la conexidad, involucrar en su competencia a servidores públicos diferentes al Presidente de la República, Fiscal General de la Nación y magistrados de las altas cortes, de conformidad con los artículos 174 y 175 de la Carta Política.”

Para el accionante, “[...] lo más grave es que se deduce una imputación ‘implícita’ contra el Presidente de la República de la denuncia del doctor Valencia Copete, cuando ello no ha existido en la realidad. Sólo afirmó que se quiere, por el denunciado, favorecer la credibilidad de aquél, pero ni remotamente se insinúa que lo haya determinado a actuar o que lo haga en coautoría. || De dónde extrae el Tribunal que la ‘falta que se atribuye al segundo -Secretario de Prensa- se originó en cumplimiento de lo ordenado por el primero -Presidente de la República-’, si de ello, para nada, ni remotamente, ni insinuadamente, ha dado cuenta el

doctor Valencia Copete. || [...] || Como pretender que sea otra autoridad, ajena a quien ha violado derechos constitucionales, quien tenga que remediar el entuerto de la Procuraduría General de la Nación. No es este el mecanismo diferente de que da cuenta el artículo 6, numeral 1°, del Decreto 2591 de 1991, toda vez que si se han cerrado las puertas en el proceso disciplinario administrativo con fundamento en el artículo 90, parágrafo, del CDU, que permite, aunque limitadamente la participación del denunciante, cómo podría invocarse una intervención en el proceso político o impeachment, si ello no lo autoriza ni la Carta Política ni la Ley 5ª de 1992.” Para el accionante la decisión de instancia está desconociendo que el artículo 9 del Decreto 2591 de 1991 establece que, la acción de tutela, podrá presentarse sin que sea ‘necesario interponer previamente la reposición u otro recurso administrativo’.

7. Respuesta a la impugnación de la Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría General de la Nación rechazó la impugnación presentada y defendió la decisión del Tribunal Superior, en calidad de primera instancia, en los siguientes términos,

“Como inicialmente se arguyó, esta Defensa Técnica, debe insistir que la competencia sancionatoria a cargo de las autoridades públicas es señalada por la Constitución Política y la Ley en forma precisa, no es pertinente que tales mandatos sean violados por ningún motivo y menos por particulares intereses basados, al parecer, en deseos vindicativos o por expectativas defraudadas de quienes ostentan la capacidad jurídica para definir, precisamente, esas controversias.

Los argumentos del actor no pueden ser de recibo por la Sala, ya que en ellos se sostiene que la Procuraduría pretende dejar de lado su deber de atender los requerimientos de los peticionarios como ciudadanos, lo cual es cierto, si se remite a otra entidad es porque realmente se carece de la competencia para ello.

[...] || [...] las conclusiones asumidas por el quejoso y su apoderado judicial en el escrito de queja presentado a la Procuraduría General de la Nación deberán ser dilucidadas es al interior de la actuación judicial que cursa en la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, ya que se debate en forma ontológica el mismo objeto de reproche; esto es, si el alto funcionario de la Rama Judicial elevó o no las afirmaciones que se le endilgan por parte del Presidente de la República de la época, quien es el denunciante y ha

señalado en forma enfática la ocurrencia de tales hechos a los que se refiere el comunicado de prensa.

Por tanto, el señor Procurador General de la Nación no puede disciplinar ni a uno ni a otro y menos a un tercero que reproduce las afirmaciones que son referidas por éstos y que alude su autoría al Presidente de la República; así la veracidad o mendacidad de tales manifestaciones no está aún definida por la autoridad competente, como lo acota el propio quejoso y accionante. Es a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, como autoridad judicial encargada por la Carta Política (arts. 174 y 178 N° 3), definir la procedencia o no de la acción entablada por el Presidente de la República contra el Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.”

8. Decisión de segunda instancia

El 11 de noviembre de 2010, la Sala de Decisión Penal de Tutelas de la Corte Suprema de Justicia¹⁵ resolvió confirmar la decisión del Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal, en primera instancia, por considerar que la Procuraduría General de la Nación nunca incurrió en una violación del derecho al debido proceso del accionante.

8.1. A juicio de la Sala de Tutelas, “no [se] vislumbra cómo la Procuraduría General de la Nación, ha quebrantado derecho fundamental alguno al doctor César Julio Valencia Copete, si se tiene en cuenta que el Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios para remitir las diligencias adelantadas contra el doctor César Mauricio Velásquez a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, se apoyó en las previsiones establecidas en la Resolución 361 de 2009 expedida por el Jefe del Ministerio Público y en el numeral 4 del artículo 305 de la Ley 5 de 1992, situación que aleja al proceder de la autoridad demandada de ser arbitraria o caprichosa que atente contra los derechos fundamentales del actor. || A lo anterior se suma que el actor inconforme con la decisión solicitó la revocatoria, pretensión que fue despachada desfavorablemente el 9 de agosto de 2010, situación que sirve para señalar que la actividad desplegada por la entidad demandada no puede ser catalogada de arbitraria o abusiva que amerite la intervención del juez de tutela. || Entonces: si dentro de la oportunidad prevista en el ordenamiento jurídico se utilizó el instrumento propicio para viabilizar la protección de sus derechos, aparece entonces el mecanismo de tutela como manifiestamente improcedente porque lejos está de ser un

procedimiento paralelo del medio judicial previsto de manera ordinaria al interior del respectivo proceso y no puede utilizarse como un nuevo juicio para verificar situaciones que fueron objeto de análisis por las autoridades competentes conforme al trámite establecido por el legislador, pues ello implicaría reabrir un debate superado, con desconocimiento de los principios de la cosa juzgada, la seguridad jurídica y la preclusión de los actos procesales, lo cual es constitucionalmente improcedente.”

8.2. Finalmente, advierte la Sala de Decisión Penal de Tutelas que el accionante “[...] aún cuenta con otros mecanismos de defensa judicial para solicitar la protección de los derechos que alega están siendo objeto de violación, pues si a bien lo tiene puede acudir a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes e invocar la falta de competencia que quiere hacer valer en este trámite constitucional, o en su defecto frente a los actos administrativos objeto de queja, incoar las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, y la de nulidad, ésta última que puede ser incoada en cualquier tiempo, y en las que además tiene la posibilidad de reclamar la suspensión provisional del acto administrativo conforme a lo previsto en el artículo 152 del CCA, subrogado por el artículo 31 del Decreto 2304 de 1989, cuando éste se opone manifiestamente a la Constitución o a la ley, causa agravio injustificado a una persona o es contrario al interés público o social, constituyéndose así en los medios idóneos para controvertir la decisión objeto de reproche, motivo por el cual la sentencia objeto de reproche será objeto de revocatoria.”

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar el fallo de tutela de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991; asimismo, por la selección del respectivo expediente y la determinación de que el caso sea decidido por esta Sala de Revisión.

2. Reiteración de jurisprudencia, aplicación de las reglas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias disciplinarias

2.1. Desde el inicio de su jurisprudencia, en 1992, la Corte Constitucional señaló que ‘salvo en aquellos casos en que se haya incurrido en una vía de hecho, la acción de tutela no

procede contra providencias judiciales.¹⁶ Posteriormente, a propósito de una acción pública de constitucionalidad resuelta en el año 2005, la Sala Plena de la Corte reiteró esta posición.¹⁷ Al respecto dijo que “(...) los casos en que procede la acción de tutela contra decisiones judiciales han sido desarrollados por la doctrina de esta Corporación tanto en fallos de constitucionalidad, como en fallos de tutela [...] la Corporación ha entendido que la tutela sólo puede proceder si se cumplen ciertos y rigurosos requisitos de procedibilidad. (...)”.¹⁸

2.2. La Corte Constitucional ha señalado en varias ocasiones que la jurisprudencia sobre acciones de tutela en contra de providencias judiciales es aplicable para aquellas decisiones de carácter administrativo que constituyen, materialmente, justicia. Se trata de casos en los que alguna autoridad administrativa está investida con la facultad de desempeñar una función judicial. Precisamente con relación a la justicia disciplinaria impartida por el Ministerio Público, la Sala Plena de esta Corporación señaló lo siguiente, “[...] de acuerdo con la doctrina constitucional, hay lugar al amparo constitucional de los derechos fundamentales vulnerados en el curso de una actuación administrativa en la que materialmente se cumple la función de administrar justicia, tal como ocurre, por ejemplo, con los procesos que se adelantan ante la justicia penal militar, los procesos policivos y los procesos disciplinarios que se tramitan en la Procuraduría General de la Nación.”¹⁹ Como lo señaló la jurisprudencia constitucional, en el contexto de un proceso administrativo policivo, “[pueden] presentarse situaciones en las cuales los servidores públicos ejercen sus atribuciones separándose totalmente de los mandatos [del] ordenamiento, en abierta o abultada contradicción con él, en forma tal que en vez de cumplirse la voluntad objetiva del mismo se aplica la voluntad subjetiva de aquellos y como consecuencia, bajo la apariencia de actos estatales, se configura materialmente una arbitrariedad, denominada vía de hecho, con la cual se vulneran o amenazan derechos fundamentales de las personas y que da lugar al otorgamiento de la acción de tutela.”²⁰ El objeto de la acción de tutela contra providencias judiciales y actos administrativos que conlleven el ejercicio material de la función judicial, es erradicar la ‘arbitrariedad’, evitando que existan decisiones ‘en abierta o abultada contradicción’ con el orden constitucional y legal vigente.

2.3. Las causales de procedibilidad de la acción de tutela en estos casos han sido reunidas en dos grupos.²¹ Las denominadas ‘generales’ o ‘requisitos de procedibilidad’, mediante las cuales se establece si la providencia judicial acusada puede ser objeto de estudio por el juez

de tutela. Y las causales denominadas 'especiales', 'específicas', o 'causales de procedibilidad propiamente dichas', mediante las cuales se establece si una providencia judicial, susceptible de control constitucional, violó o no los derechos fundamentales de una persona.

2.3.1. Las causales de procedibilidad generales o requisitos de procedibilidad, han sido presentados en los siguientes términos: (a) Que el tema sujeto a discusión sea de evidente relevancia constitucional. (b) Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable,²² o de un sujeto de especial protección constitucional que no fue bien representado.²³ (c) Que se cumpla el requisito de la inmediatez.²⁴ (d) En el evento de hacer referencia a una irregularidad procesal, debe haber claridad que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.²⁵ (e) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y qué hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible.²⁶ (f) Que no se trate de sentencias de tutela.²⁷ En varios casos ha aplicado la Corte estos criterios.²⁸

2.4. Ahora bien, la Sala resalta que según la propia jurisprudencia de la Corte Constitucional hay ciertos casos en los cuales el respeto del juez de tutela hacia el juez ordinario debe ser extraordinario, mucho más rigurosa que lo normal. Estos casos son, entre otros, aquellos en los cuales las normas jurídicas le han asignado a una autoridad judicial la facultad de tomar una determinada decisión. Esto ocurre especialmente con aquellos procesos a los cuales la Constitución Política, dentro de su complejo diseño de frenos y contrapesos, les asignó un juez o una autoridad estatal competente específica, como el Procurador General de la Nación, el Presidente de la República, los Magistrados de las Altas Cortes, los Congresistas y, en general, las cabezas de cada uno de los poderes del Estado. En tales casos no sólo están en juego los derechos de las personas involucradas a tener un juez natural, sino el adecuado y armónico funcionamiento de las diferentes ramas del poder público.³⁸

2.5. Vistas las consideraciones generales acerca de la jurisprudencia sobre acciones de tutela en contra de decisiones judiciales, pasa la Sala a continuación a hacer referencia específicamente, a las tutelas contra decisiones de carácter disciplinario.

3. Acción de tutela como medio de defensa judicial en procesos disciplinarios

3.1. Según la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela es un medio subsidiario para reclamar violaciones a los derechos fundamentales en el contexto de un proceso disciplinario. La Corte ha considerado que la acción de tutela es residual, para el control de violaciones al debido proceso dentro de procesos disciplinarios. Por eso, ha señalado que no procede cuando el accionante cuenta con otros medios de defensa judicial.³⁹

3.2. Al respecto, la Sala Plena de la Corte Constitucional en sentencia de unificación ha sostenido lo siguiente,

“[...] la acción de tutela procede de manera excepcional contra los fallos judiciales cuando se ha incurrido en una ostensible vulneración de los derechos fundamentales, bien sea por defecto orgánico, procesal, fáctico o sustancial y ello es así indistintamente de si se trata de una decisión proferida por la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción contencioso administrativa, constitucional o la jurisdicción disciplinaria. Incluso, de acuerdo con la doctrina constitucional, hay lugar al amparo constitucional de los derechos fundamentales vulnerados en el curso de una actuación administrativa en la que materialmente se cumple la función de administrar justicia, tal como ocurre, por ejemplo, con los procesos que se adelantan ante la justicia penal militar, los procesos policivos y los procesos disciplinarios que se tramitan en la Procuraduría General de la Nación.”⁴⁰

3.3. En el caso concreto que se analizó en la sentencia de unificación citada (SU-901 de 2005), la Corte consideró que si bien la Procuraduría había desconocido una norma aplicable en un proceso disciplinario, la misma no constituía una violación al derecho al debido proceso. Al respecto, consideró que “[...] si bien en el proceso disciplinario adelantado contra el actor se desconoció el término legalmente fijado para la investigación preliminar, tal irregularidad no afectó ni el debido proceso ni el derecho de defensa y por ello no puede haber lugar al amparo constitucional de tales derechos y a la declaratoria de invalidez de lo actuado”⁴¹

3.4. No obstante, la Corte Constitucional estimó que la acción de tutela era procedente, teniendo en cuenta tres criterios.

3.4.1. El primero de ellos, que se ‘invocaban razones constitucionales’. Más allá de reclamar

dimensiones legales del derecho al debido proceso, el accionante reclamaba el impacto con relación a los ámbitos de protección del derecho constitucional al debido proceso. Al respecto dijo la sentencia:

“[...] había lugar a considerar la solicitud de amparo constitucional pues se esgrimen argumentos fundados a partir de los cuales se cuestiona la validez constitucional del proceso disciplinario adelantado por la Procuraduría General y de las sanciones en ella impuestas: Se afirma que se tergiversaron los hechos resultantes de las pruebas practicadas, que se imputó responsabilidad objetiva, que en el fallo se incurrió en argumentación anfibológica, que se hizo una inadecuada sustentación de la imputación subjetiva, que se exigieron procedimientos administrativos desproporcionados y exorbitantes, que se vulneró el derecho de igualdad y que se desconoció el término legal de duración de la etapa de indagación preliminar.” (SU-901 de 2005).

3.4.2. El segundo criterio que consideró la Sala, era que la situación concreta había generado un impacto grave [un perjuicio irremediable] sobre los derechos del accionante y el de las demás personas involucradas, concretamente, aquellas personas a quienes el accionante representaba.⁴²

3.4.3. Finalmente, el tercer criterio fue la oportunidad del otro medio de defensa judicial. Para la Corte, las acciones contencioso administrativas no garantizaban la oportunidad de la intervención judicial, dados los hechos concretos del caso.⁴³

3.4. Ahora bien, que la acción de tutela es un medio judicial de protección que procede subsidiariamente, para defender los derechos fundamentales en el contexto de procesos disciplinarios es una posición jurisprudencial recientemente reiterada. Expresamente se reafirmó en los siguientes términos: “[...] la regla general adoptada por la jurisprudencia constitucional, según la cual, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de los derechos fundamentales que resultaren amenazados o lesionados como consecuencia de la expedición de actos administrativos sancionatorios, habida cuenta de la existencia de otros mecanismos judiciales para su defensa”.⁴⁴

3.5. Con base en los criterios y los parámetros expuestos, pasa la Sala a continuación a plantear si la acción de tutela de la referencia cumple con los requisitos de procedibilidad para poder ser estudiada en sede de tutela, en primer lugar, y a responder los argumentos y

cargos propuestos con base en las causales de procedibilidad, posteriormente.

4. La acción de tutela que se estudia cumple con los requisitos de procedibilidad

La Sala de Revisión, como se dijo, estudia una acción de tutela de César Julio Valencia Copete, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, en contra de la decisión de la Procuraduría General de la Nación, de remitir el trámite disciplinario de la queja formulada por el Magistrado en contra del Secretario de Prensa de la Presidencia de la República, César Mauricio Velásquez, a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes. En este caso, la Sala considera que se cumplen los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para que proceda la acción de tutela en contra de una decisión disciplinaria y que, por tanto, las violaciones al derecho al debido proceso alegadas por la persona que la presenta, puedan ser estudiadas por el juez constitucional.⁴⁵

4.1. La acción de tutela plantea una cuestión de evidente relevancia constitucional. En primer lugar, por tratarse de un conflicto que involucra a varias personas que ocupan algunas de las más altas dignidades del Estado, en diferentes ramas del poder público, o en otras instituciones estatales que no forman parte de aquellas. El accionante, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, quien además ostentó la condición de Presidente de dicha Corporación, cuestiona las acciones de la Procuraduría General de la Nación, específicamente de una decisión del despacho del Procurador General de la Nación. Adicionalmente, la decisión que se acusa de la Procuraduría, es haber resuelto no investigar al Secretario de Prensa de la Presidencia de la República, bajo el supuesto de que tales hechos involucran directamente al señor Presidente de la República. En segundo lugar, al tratarse de los funcionarios mencionados, que en su mayoría son de carácter constitucional, son regulados por reglas también de carácter constitucional. Así pues, es con base en normas de la Carta Política que la Procuraduría General de la Nación decidió que la competencia de la investigación disciplinaria en cuestión, correspondía a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes. En tercer lugar, como se trata de acusaciones que tienen que ver con actuaciones relacionadas con el ejercicio propio de las investiduras de los actores involucrados en el presente caso, no sólo está involucrado el derecho al debido proceso de las personas como tales, consideradas, sino el derecho como funcionarios que ejercen la investidura que les es propia. En especial, las particulares, específicas y especiales reglas de juzgamiento o disciplinamiento de funcionarios como el Presidente de la República.

En otras palabras, no sólo está en juego el respeto de los derechos de las personas involucradas concretamente, que ciertamente los ésta, sino también de ellos en tanto Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y Presidente de la misma Corporación. Finalmente, el accionante manifiesta que se encuentra en juego el acceso mismo a la justicia. No se trata de controvertir una decisión que desatendió los ruegos de la persona, sino una decisión que se considera, no ha de ser atendida sino por una Corporación propia de un juicio político.

4.2. No existen acciones judiciales que representen una alternativa adecuada de defensa para que el accionante pueda controvertir la decisión de la Procuraduría General de la Nación, de ratificar no tramitar la queja que había sido presentada. Además, la Sala considera que existe el riesgo de que se cause un perjuicio irremediable.

4.2.1. El accionante acude a la acción de tutela luego de ejercer otro medio de defensa judicial. Es decir, su primera opción no fue la de la acción de tutela, sino la de dirigirse al Procurador General de la Nación, por el conducto que éste consideró adecuado –a pesar de que el propio Procurador sugirió que dicho recurso ni siquiera existía, como lo señala en el oficio mediante el cual resolvió la cuestión–.⁴⁶ Los derechos del accionante de acceder a la justicia, podrían verse gravemente afectados, al depender el trámite de una queja de carácter disciplinario en contra de una persona que, a su parecer, ha afectado sus derechos constitucionales y legales de forma grave, de una Corporación que no hace un juicio de carácter puramente jurídico, sino, de carácter político.⁴⁷

4.2.2. La existencia de otro medio de defensa judicial no ha de considerarse en abstracto. Se debe valorar que concretamente sea un medio alternativo adecuado para lograr el goce efectivo del derecho. En el presente caso, el accionante se encuentra ante dos decisiones que tienen entidad judicial, que no han adoptado una decisión de fondo frente a sus derechos. El actor podría iniciar un proceso judicial para controvertir la decisión de la Procuraduría, lo cual protegería su derecho a acceder a la justicia disciplinaria, parcialmente. En efecto, el accionante considera que el proceso disciplinario le protegería los derechos que a su parecer el funcionario de la Presidencia de la República le había vulnerado. Iniciar acciones contencioso-administrativas en contra de las decisiones de disciplinarias, lejos de proteger el efectivo acceso a la justicia, aseguraría que se le afectara el derecho, en especial, en cuanto a que dicho acceso ha de ser oportuno. En caso de que ganara su pretensión ante

la justicia mediante el medio judicial alternativo, lo único que lograría es que, a partir de ese momento, la Procuraduría inicie el proceso disciplinario que él solicitó. La oportunidad de la realización del proceso disciplinario necesariamente se cumpliría. En tal medida, la acción de tutela se revela como el medio judicial idóneo para que el accionante, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, presentara el reclamo en cuestión.

4.2.3. Es tan precaria la existencia de un recurso judicial alternativo para que el accionante pueda defender sus derechos, que la impugnación de la decisión del Procurador Auxiliar, a juicio del Procurador General de la Nación, no era siquiera un recurso ni un mecanismo existente en el ordenamiento. En el oficio en el cual decide el Procurador no alterar la decisión del Procurador Auxiliar advierte que según el Código Disciplinario Único,⁴⁸ el accionante no podía, en su calidad de quejoso, presentar las solicitudes ‘elevadas’, por lo que concluyó que el despacho no hubiese podido acceder a éstas.

4.2.3.1. El cuarto de los argumentos que da el Procurador General de la Nación en su oficio, para respaldar la decisión del Procurador Auxiliar, es que en el presente momento no se ha resuelto de fondo el asunto de la competencia, en tanto la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes no ha decidido si mantiene o no la ‘unidad procesal’ establecida por la Procuraduría y por tanto, si mantiene o no la competencia que le fue reconocida por esta Institución en torno a la queja elevada en contra del Secretario de Prensa de la Presidencia de la República.

4.2.3.2. Es preciso resaltar que el Oficio del Procurador General de la Nación no desarrolla la cuestión en mayor medida. Por ejemplo, no es claro si para el Procurador General, el Auto de 22 de junio cuestionado implica que la Procuraduría (1) no es competente para conocer de la queja en cuestión; o (2) no es competente, salvo que la Comisión del Congreso a la que se le remitió el proceso, decida romper la ‘unidad’ decidida por el Ministerio Público. Ello conlleva que persista una incertidumbre respecto a qué debe hacer el ciudadano en el caso de que la Comisión del Congreso rompa la unidad procesal y se declare incompetente para tramitar la queja en cuestión. ¿Debe el accionante regresar con su queja a la Procuraduría General de la Nación o debe cuestionar el acto de la Comisión respectiva del Congreso? En caso de dirigirse a la Procuraduría y que esta se volviera a declarar incompetente, ¿cuál habría de ser el paso a seguir? ¿Cuál podría ser el espectro de decisión que tendría la Procuraduría?

4.2.3.3. Adicionalmente, la Procuraduría consideró que el accionante ni siquiera tenía el derecho de presentar la solicitud de revocar la decisión de remisión, debido a las competencias limitadas que tiene el quejoso en materia disciplinaria. Esto reduce las posibilidades efectivas del accionante de acceder a la justicia, en especial, por cuanto se reducen las opciones para poder reclamar que se remuevan los actos procesales que, a su juicio, constituyan obstáculos y barreras que interfieran en tal acceso.

4.2.3.4. La ambigüedad de las decisiones adoptadas, así como la incertidumbre de referentes con que cuenta el accionante para dimensionar su alcance, debido a la escasa fundamentación y desarrollo argumentativo de las mismas, implican que el accionante cuenta con un escenario altamente incierto. Cuáles son sus derechos y cuáles son los procesos a seguir para hacerlos efectivos ante una eventual violación o amenaza, no parece ser un asunto que esté claramente resuelto en las normas, según las consideraciones de la propia cabeza del Ministerio Público. Tales garantías y su ejercicio se encuentran, al parecer, en una penumbra aún mayor.

4.2.4. Para la Procuraduría, la acción de tutela no es procedente por cuanto se cuenta con otro recurso judicial, que es el recurso ante la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes. Tal como lo señaló el Ministerio Público en su respuesta a la tutela ante el juez de instancia, “[...] los ciudadanos accionantes [sic] no han inquirido ante la autoridad competente (Cámara de Representantes, Comisión de Investigación y Acusación) sobre la suerte de su querella.”

4.2.4.1. Para la Sala no es aceptable que se considere que el hecho de que el accionante ‘inquiera’ [pregunte] a la Comisión del Congreso en cuestión qué pasó con la queja que él presentó ante la Procuraduría General de la Nación en contra del Secretario de Prensa de la Presidencia, hace improcedente la acción de tutela de la referencia. En efecto, mientras que el accionante se iría ante la Comisión a ver qué pasó con la queja presentada, lo que él quiere es que el juez de tutela le proteja su derecho ante la decisión, a su juicio contraria a derecho, de remitir la queja a tal Comisión del Congreso para que sea esa institución la que resuelva el asunto. En otras palabras, se pide al accionante, quien cree que la Comisión en cuestión no es la institución que debe tomar la decisión frente a su queja porque eso viola su derecho al debido proceso, que no use la acción de tutela, porque él cuenta con un recurso, a saber, ver qué pasa con su queja en la Comisión.

4.2.4.2. No se puede considerar que la posibilidad de reclamar la protección al derecho al debido proceso mediante tutela, se vea imposibilitada u obstaculizada, porque existe la posibilidad de saber que ocurre con la petición que dio lugar al proceso en cuyo desarrollo se da la violación alegada, máxime si ésta consiste precisamente en que dicha autoridad sea la que resuelva la queja planteada.

4.2.4.3. Además, en todo caso se trata de una posición incongruente, si se tiene en cuenta que, precisamente, se alegó que el quejoso no tiene la posibilidad de presentar la solicitud de revocatoria. Así pues, es claro que lo que al accionante le resta es, únicamente, esperar qué resuelve la Comisión con relación a su petición. Es decir, permitir con resignación que se prolongue sin fin, el acceso a la respuesta a su queja. Ni siquiera podría entenderse que la persona cuenta con la posibilidad de pedir la revocatoria de la decisión de revisión, pues según la propia interpretación del Ministerio Público, tal derecho procesal no se le reconoce al quejoso. Se dejaba pues, incluso al momento de defender la tesis ante el juez de primera instancia, sin opciones de defensa ante el acto del Procurador Auxiliar, incluyendo a la acción de tutela, que es un recurso que procede precisamente, cuándo no existen otras opciones de defensa judicial.

4.2.5. Para la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes del Congreso de la República no existe relación alguna entre esa Corporación y el proceso de acción de tutela. A partir de su participación en el proceso ante el juez de tutela, deja en claro la Comisión del Congreso que la controversia se da entre el accionante, una persona que ostentaba la dignidad de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, y la Procuraduría General de la Nación con relación a una queja contra el Secretario de Prensa de la Presidencia de la República, por lo que de acuerdo con sus competencias, nada le corresponde resolver en ese asunto. En tal medida, advierte que considera que no es menester “la asistencia de algún derecho de defensa”. A juicio de la Comisión, no es necesario pronunciarse más sobre la cuestión en el presente proceso de acción de tutela. Nótese que no se resuelve ni se decide algo sobre la remisión de la queja. No se plantea un conflicto de competencia o algo por el estilo.

4.2.6. La sentencia de segunda instancia en el presente proceso de tutela, antes de concluir, hizo alusión a que, en todo caso, el accionante cuenta con recursos judiciales con los cuáles puede alegar la supuesta violación. A su juicio, el accionante, “si a bien lo tiene”, puede (1)

acudir a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes e invocar la falta de competencia que quiere hacer valer en este trámite constitucional, o (2) “en su defecto frente a los actos administrativos objeto de queja, incoar las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, y la de nulidad”. La sentencia de segunda instancia aclara que la acción de nulidad puede ser incoada en cualquier tiempo, y permite reclamar la suspensión provisional del acto administrativo conforme a lo previsto en el artículo 152 del CCA, subrogado por el artículo 31 del Decreto 2304 de 1989, cuando éste se opone manifiestamente a la Constitución o a la ley, causa agravio injustificado a una persona o es contrario al interés público o social. Por tanto, considera que tales son los medios idóneos para controvertir la decisión objeto de reproche. Esta Sala no comparte tal decisión.

4.2.6.1. Cuando el juez de tutela excluye la procedencia de la acción por considerar que existe otro medio de defensa judicial, como se dijo, debe asegurarse de que éste sea un medio que sirva para asegurar el goce efectivo del derecho fundamental que se reclama mediante tutela. El juez, por tanto, no puede limitarse a corroborar simplemente la existencia del otro supuesto medio de defensa judicial, sino que en efecto sirve para asegurar la protección del derecho en cuestión. En el primer caso, como se indicó, dentro del proceso disciplinario en cuestión, el Procurador General de la Nación ya conceptuó acerca de cuáles son las peticiones e intervenciones que puede tener el quejoso dentro del proceso disciplinario. ¿Cuál es pues la base o el sustento legal del primer recurso que se reconoce en cabeza del accionante? El Procurador enfáticamente advierte que ni siquiera puede reconocerle “personería para actuar”.

4.2.6.2. El hecho de que una persona tenga medios judiciales que indirectamente le permitan alcanzar los resultados que finalmente está buscando no implica que la persona cuente con medios de defensa judicial alternativo para la protección de un derecho. Por ejemplo, puede ser que una persona tenga formas para lograr, en últimas, que se realice un trámite que requiere dentro de un determinado proceso que está adelantando y se le esté obstaculizando por sus creencias religiosas. En tal caso, la persona tendría un recurso para resolver su derecho a que el trámite se realice de forma justa y llegue a buen término, pero podría no servirle tal recurso para reclamar la protección a su derecho a la igualdad y a no ser discriminada.

4.2.6.3. Pero en el presente caso, ni siquiera indirectamente los objetivos pueden ser

logrados por el accionante. La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, por ejemplo, considera que el accionante cuenta con la acción de nulidad, que puede ser incoada en cualquier tiempo y permite reclamar la suspensión provisional del acto administrativo. Sin embargo, ello no implica un medio efectivo de defensa judicial en el presente caso. En efecto, quizá si lo que el accionante quisiera es evitar que se lleve a cabo algo que se está realizando o se va a realizar, la posibilidad de pedir la suspensión provisional excluyera la necesidad de recurrir a la acción de tutela. No obstante, como lo que motivaba en el presente asunto al accionante era que se diera cumplido y oportuno trámite a la queja interpuesta contra el Secretario de Prensa, la opción de recurrir a la jurisdicción contencioso administrativa no protege sus derechos, por el contrario, los puede agravar. Si el accionante recurre a la jurisdicción contenciosa no es para solicitar que se resuelva la queja, es, simplemente, para que se establezca si el Procurador Auxiliar incurrió en una violación al derecho al debido proceso al resolver remitir el trámite de aquella a la Comisión parlamentaria correspondiente. Por lo tanto, al final del trámite ante la jurisdicción administrativa se sabría solamente, si se incurrió en la violación dicha, pero no se habrá iniciado siquiera el trámite de la queja. Esto quiere decir que el interés del accionante (que se resuelva pronta y adecuadamente su queja), se vería gravemente afectado por la defensa ante la jurisdicción contenciosa, puesto que sólo serviría para dilatar el trámite de su queja más de lo que se ha dilatado ya. En este caso, se recuerda, no sólo se encuentran en juego los derechos de las personas naturales involucradas en el presente caso, sino también las investiduras que ellas ostentan y las funciones que desempeñan. En tal medida, en este caso se encuentran en juego también, por ejemplo, el goce efectivo de los derechos fundamentales que dependen del ejercicio de dichas funciones, en especial, del ejercicio que resulta de una colaboración armónica de los poderes públicos. Como se dijo, por el principio de frenos y contrapesos que ha de regir el poder constitucional, las diferentes funciones sólo se pueden cumplir a plenitud y cabalidad si se ejercen en armonía y colaboración con las demás ramas. Por tal motivo, las polémicas suscitadas en torno a la queja presentada y que ocasionan la misma, ponen en riesgo mucho más que los derechos de las personas directamente involucradas, y por tanto, urge su solución por parte de las autoridades competentes. Siendo la oportunidad de la decisión disciplinaria una de las dimensiones de los derechos al debido proceso y al acceso a la justicia que reclama el accionante, es claro que la suspensión provisional del Acto, lejos de proteger el derecho, asegura que se desconozca, por cuanto la resolución de la queja, con plena seguridad, quedaría en suspenso y no se daría

con prontitud. Para el accionante, al querer que la misma se resuelva pronto, se le lleva a una situación en la que quizá, lo mejor que podría hacer es no demandar la protección de sus derechos. Es pues claro para esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional que la acción de tutela sí es un medio judicial idóneo para que el accionante reclame la protección de los derechos constitucionales por él invocados.

4.3. La acción de tutela también cumple con el requisito de inmediatez. El oficio del Procurador General que confirmó la decisión del Procurador Auxiliar, es del 9 de agosto de 2010. La acción de tutela se interpuso pocas semanas después, el 22 de septiembre del mismo año.

4.4. Las violaciones que cuestiona el accionante tienen un efecto definitivo sobre la decisión a tomar. Por ejemplo, al considerar que se adoptan decisiones que son contradictorias y que no tienen en cuenta los elementos probatorios, se cuestionan aspectos que, necesariamente, impedirían resolver el asunto como fue resuelto. No se trata de violaciones al debido proceso que, en caso de ser corregidas, llevarían en todo caso a la misma decisión que inicialmente fue adoptada. En tal medida, es también pertinente que el caso sea conocido por el juez de tutela.

4.5. La acción de tutela identifica de manera clara y precisa tanto los hechos que generaron la vulneración, como los derechos que con tal o tales acciones se vulneraba. Adicionalmente, se trata de violaciones que no surgieron como un pretexto para reabrir el caso en sede de tutela. Los argumentos presentados ante el juez de tutela, ya habían sido presentados y alegados dentro del mismo proceso disciplinario. La razón por la que vuelve a presentarlos es, precisamente, porque considera que tales argumentos no fueron adecuadamente valorados en el recurso que presentó ante el superior del Procurador Auxiliar.

4.6. La decisión acusada no es una acción de tutela, en cuyo caso, las violaciones al debido proceso han de ser alegadas no en un proceso de tutela aparte, sino ante la Corte Constitucional para que esta efectúe el control a tales violaciones en sede de revisión.

4.7. Finalmente, y teniendo en cuenta que evidentemente no se trata de una actuación de carácter temerario, la Sala considera que la acción de tutela de la referencia cumple con los

requisitos generales de procedibilidad de una acción de tutela contra decisiones judiciales –en este caso disciplinarias, concretamente–, pasa la Sala a plantear el problema jurídico a resolver.

5. Problema jurídico

5.1. Vistos los antecedentes del presente caso, resuelta la procedibilidad de la acción de tutela y teniendo en cuenta que la justicia disciplinaria es justicia en sentido material, la Sala de Revisión considera que el problema jurídico a resolver es el siguiente: ¿violó el Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios los derechos al debido proceso, al acceso a la justicia y a obtener respuestas a las denuncias elevadas contra servidores públicos por irregularidades cometidas en ejercicio de sus funciones, al haber resuelto remitir a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, una queja presentada por parte de un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia –que había presidido la misma– contra el Secretario de Prensa de la Presidencia de la República, en tanto se consideró que los hechos que fundaban la queja implicaban necesariamente investigar al Presidente de la República, quien tiene fuero constitucional para tal efecto?

5.2. Para resolver el problema jurídico planteado la Sala indicará (i) las características del derecho disciplinario a la luz de la jurisprudencia constitucional; (ii) el rol del Procurador General de la Nación como supremo director del Ministerio Público; (iii) los principios y fines de la función de juzgar, en especial en casos disciplinarios y (iv) cuáles violaciones al derecho constitucional al debido proceso en el contexto de procesos disciplinarios han sido identificadas por la jurisprudencia. Posteriormente, (v) se analizará con mayor detalle el problema jurídico planteado, distinguiendo las tres cuestiones constitucionales diferentes a tratar y (vi) se dará respuesta a cada uno de dichos cuestionamientos.

6. Características derecho disciplinario a la luz de la jurisprudencia constitucional

6.1 Para la jurisprudencia constitucional, desde su inicio, “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, independientemente de cuál sea el órgano o la rama a la que pertenezcan.”⁴⁹ Para la Corte, ésta es una de las condiciones mínimas inherentes a la actividad oficial, imprescindibles para la eficiente atención de los asuntos a cargo del Estado, por lo cual, su mantenimiento “no solamente

constituye derecho sino que es ante todo deber del Estado.”⁵⁰ Así, “el derecho disciplinario es [...] consustancial a la organización política y tiene lugar preferente dentro del conjunto de las instituciones jurídicas.”⁵¹ Esta posición ha sido reiterada por la jurisprudencia.⁵²

El fundamento de las investigaciones disciplinarias, para la jurisprudencia constitucional, es “[la] necesidad de realizar los fines estatales le impone un sentido al ejercicio de la función pública por las autoridades. Éstas deben cumplir la Constitución y la ley, ponerse al servicio de los intereses generales, desarrollar los principios de la función administrativa y desempeñar para ello los deberes que les incumben. Una actitud contraria de las autoridades lesiona tales deberes funcionales. Como estos deberes surgen del vínculo que conecta al servidor con el Estado y como su respeto constituye un medio para el ejercicio de los fines estatales orientados a la realización integral de la persona humana, es entendible que su infracción constituya el fundamento de la imputación inherente al derecho disciplinario. De allí que la antijuridicidad de la falta disciplinaria remita a la infracción sustancial del deber funcional a cargo del servidor público o del particular que cumple funciones públicas.”⁵³

6.2. Con relación a los principios y características de ésta área del derecho, la jurisprudencia ha sostenido lo siguiente,

“[...] el derecho disciplinario es uno de los ámbitos del derecho sancionador del Estado cuyo ejercicio no compromete la libertad personal de los sujetos disciplinados; que tiene un espacio de aplicación restringido en cuanto tan sólo recae sobre quienes se hallan bajo el efecto vinculante de deberes especiales de sujeción; que formula una imputación que se basa en la infracción de deberes funcionales y en el que se aplican los principios que regulan el derecho sancionador como los de legalidad, tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad, responsabilidad, proporcionalidad y non bis in ídem, entre otros, pero, desde luego, con las matizaciones impuestas por su específica naturaleza”⁵⁴

Una vez ha hecho referencia la Sala al control disciplinario a la luz de la jurisprudencia constitucional, pasa a continuación a considerar el lugar institucional del Procurador General de la Nación, a partir de la Constitución Política y su desarrollo legal.

7. El Procurador General de la Nación, supremo director del Ministerio Público

7.1 El Ministerio Público, el cual es ejercido por varios funcionarios de acuerdo con la

Constitución,⁵⁶ pero que encuentra en el Procurador General su 'supremo director' (art. 275, CP), tiene tres funciones básicas en el orden constitucional vigente, a saber, (i) 'la guarda y promoción de los derechos humanos', (ii) 'la protección del interés público' y (iii) 'la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas' (art. 118, CP).

7.2 Concretamente, la Constitución dedica dos normas a establecer las funciones del Procurador General. La primera, el artículo 277, que establece aquellas funciones que el Procurador realiza por sí mismo, o por medio de sus delegados y agentes. La segunda, el artículo 278, que establece aquellas funciones que él realiza directamente.⁵⁷

7.2.1. Dentro de las primeras (art. 277, CP), se encuentran varias que de alguna manera reiteran las funciones básicas del Ministerio Público antes comentadas.⁵⁸ Por ejemplo, (a) vigilar el cumplimiento del orden jurídico vigente (la Constitución y las leyes, en especial), (b) proteger los derechos humanos y 'asegurar su efectividad' y (c) ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, incluso aquellas de elección popular. Con relación a esta última misión encomendada al Procurador, la Constitución aclara que le corresponde 'ejercer preferentemente el poder disciplinario', para lo cual ha de 'adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley'.

7.2.2. Pero también se desarrollan aspectos adicionales o específicos. La Constitución clarifica que el Procurador ha de preocuparse por defender los intereses colectivos, los intereses de todas las personas. En concreto, se le confiere las funciones de (d) 'defender los intereses de la sociedad' y (e) 'defender los intereses colectivos'. Es importante resaltar esta diferencia, pues con ella la Constitución establece la distinción entre ambos campos. Unos son los intereses de la sociedad y otros son los intereses colectivos. Si bien pueden coincidir y suelen estar relacionados, son intereses distinguibles.

7.2.3. También contempla la Constitución dentro de este primer grupo de funciones del Procurador General, la de (f) 'velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas'. En este caso, resalta la Constitución que la función del Procurador no es únicamente disciplinaria. El ejercicio de sus funciones debe propender por el ejercicio diligente y eficiente de la administración, en cuanto ello garantiza una de sus funciones

primordiales; a saber, el imperio del orden constitucional vigente. En efecto, en la medida que el propósito del Procurador es garantizar el goce efectivo de los derechos, en especial los constitucionales, esta función de velar por la eficiencia y diligencia se torna indispensable. El ejercicio del poder disciplinario del Procurador General ha de ser visto como una de las primordiales y principales herramientas con que él cuenta para asegurar el goce efectivo de los derechos. Las sanciones no son un fin en sí mismo, buscan ante todo, evitar comportamientos que impiden el imperio del orden constitucional vigente.

7.2.4. La Constitución advierte al final del artículo 277 que para ‘el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias’.⁵⁹

7.3. Así, el Procurador General de la Nación es uno de los principales arquitectos del estado social y democrático de derecho. Más allá de asegurarse de sancionar a los funcionarios que lo merecen, que sin duda es una de sus principales funciones, el ejercicio de las atribuciones del Procurador han de encaminarse a defender el orden constitucional vigente. En especial, a garantizar el imperio de los derechos fundamentales.

7.4. Ahora bien, la Constitución también ofrece criterios normativos respecto a cómo se ha de entender el buen ejercicio de las funciones estatales. En efecto, de acuerdo con el artículo 113, los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, distintas entre sí, pero advierte que éstos ‘colaboran armónicamente para la realización de sus fines’ (art. 113, CP). De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el modelo de frenos y contrapesos tiene entre otros dos propósitos fundamentales, a saber, (1) obtener mayor eficiencia en el desarrollo de las funciones a través de las cuales el Estado atiende a la satisfacción de sus fines y, principalmente, (2) garantizar una esfera de libertad para las personas, por efecto de la limitación del poder que resulta de esa distribución y articulación de competencias.⁶⁰ Así pues, en la medida que el Procurador General tiene entre sus funciones la de ‘velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas’ ha de entenderse que parte de sus funciones consiste en garantizar, precisamente, que los diferentes órganos del Estado colaboren armónicamente entre sí para la realización de los fines propios del estado social y democrático de derecho. Vale resaltar que esa colaboración en armonía no se predica de las ramas del poder público, sino de los órganos del Estado, dentro de los cuales se encuentran aquellos entes autónomos, que no se encuentran formalmente vinculados a una de las tres

ramas del poder.⁶¹ Garantizar que las funciones se ejerzan en armonía es, por tanto, una de las misiones del Ministerio Público, en especial de su supremo director, el Procurador General.

A continuación, la Sala pasa a indicar algunos de los principios y fines que ha de tener en cuenta quién ejerce función judicial, en especial en procesos disciplinarios.

8. Principios y fines de la función de juzgar, en especial, en el caso de procesos disciplinarios

8.1. La función de la administración de justicia en el orden constitucional vigente es, primordialmente, la de “hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados” en la Constitución y la Ley, de acuerdo con lo dispuesto por el Legislador estatutario.⁶² Las normas no sólo se han ocupado de fijar cuál es el elemento primordial de la función judicial, también han indicado cuáles son las finalidades que se buscan mediante su ejercicio. Expresamente, el legislador estatutario dispuso que las autoridades judiciales al ejercer su función deben propender por dos fines principales, a saber: (i) ‘realizar la convivencia social’ y (ii) ‘lograr y mantener la concordia nacional’.⁶³

8.2. Ahora bien, de manera amplia y general, toda persona tiene el derecho de acceder al ejercicio de la función judicial. De nada sirve que exista un excelente sistema judicial, capaz de lograr las finalidades impuestas, si una persona no tiene acceso al mismo, en virtud de los diferentes obstáculos que se le pueden interponer. Por ello, el Estado tiene la obligación de garantizar “el acceso de todos los asociados a la administración de justicia”.⁶⁴ En especial, se tiene la obligación de remover los obstáculos de carácter económico o territorial que pueda tener una persona para acceder al sistema judicial, con la garantía de poder ejercer su derecho de defensa.⁶⁵

8.3. La Ley Estatutaria de la Administración de justicia establece tres criterios que ha de cumplir la función judicial: ser (i) pronta, (ii) cumplida y (iii) eficaz, en la solución de los asuntos que se someten a su conocimiento.⁶⁶

8.3.1. El primer aspecto a resaltar, es que el centro de la cuestión función judicial es dar ‘solución’ a ‘los asuntos que se someten a su conocimiento’. Es decir, resolver los problemas jurídicos que las personas interesadas en el caso han presentado ante el funcionario. Más allá

de sentar doctrina o desarrollar conceptos jurídicos, más allá de tener que responder preguntas conceptuales jurídicas, el trabajo judicial consiste en resolver los problemas jurídicos que suscitan los casos concretos que se someten a su conocimiento. Es tal el centro del quehacer judicial, poder formular la pregunta a contemplar y construir la respuesta a dar. En otras palabras, plantear cuál es la cuestión jurídica a resolver, y por otra, darle una solución razonable.

8.3.2. Ahora bien, la función judicial (solucionar los asuntos que se someten a su conocimiento) ha de ser (i) pronta, (ii) cumplida y (iii) eficaz. No puede el juez demorarse injustificadamente solucionando las cuestiones que le han sido planteadas o sin el respeto de los términos establecidos legal y reglamentariamente para cada caso. Mucho menos, pueden tomarse decisiones que impliquen obstaculizar el acceso pronto de una persona a la justicia. La decisión que sea adoptada, además, debe ser cumplida. La decisión judicial en sí misma considerada, no es el fin por el cual propende la persona. Lo que espera es que la decisión adoptada judicialmente, esto es, la respuesta que se haya dado al problema jurídico, se respete y lleve a la práctica. La orden que se haya resuelto impartir con base en la decisión adoptada debe, además, asegurar en efecto la justicia.

8.4. La legislación también se ha pronunciado acerca de algunas de las características específicas de los procesos en los que se juzga disciplinariamente a una persona, en los cuales, como se mencionó previamente, la Procuraduría General de la Nación 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. Igualmente podrá asumir el proceso en segunda instancia’ (art. 3°, Ley 734 de 2002).

8.5. Dentro de los principios rectores en materia disciplinaria, la Sala destaca seis de ellos. El principio de celeridad, el de la función de la sanción disciplinaria, el de la interpretación de la ley disciplinaria, el del debido proceso, el de motivación y, finalmente, el de aplicación preferente de principios constitucionales.⁶⁷

8.5.1. El principio de celeridad de la actuación disciplinaria (art. 12, Código Disciplinario Único, CDU) demanda que el funcionario competente impulse oficiosamente la actuación disciplinaria y cumpla estrictamente los términos previstos en el Código. Es pues, el

desarrollo concreto de una respuesta ‘pronta’ por parte de la autoridad encargada de disciplinar.

8.5.2. Coincidiendo con los referentes constitucionales previamente citados, el Código Disciplinario Único establece como un principio legal, que la ‘función de la sanción disciplinaria’ es ‘preventiva y correctiva’ y que su fin es el de ‘garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública.’ (art. 16, CDU). El sentido del control disciplinario es por tanto, garantizar el imperio del orden constitucional.

8.5.3. El anterior principio adquiere una importancia capital si se tiene en cuenta que de acuerdo con el principio de ‘interpretación de la ley disciplinaria’, las normas de este campo del derecho deben interpretarse y aplicarse por el funcionario competente, teniendo en cuenta que las finalidades del proceso son (i) ‘la prevalencia de la justicia’, (ii) ‘la efectividad del derecho sustantivo’, (iii) ‘la búsqueda de la verdad material’ y (iv) ‘el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen’ (art. 20, CDU).

8.5.4. El principio de motivación, por su parte, se establece para que toda decisión de fondo sea motivada (art. 19, CDU). Se trata de una demanda mínima de racionalidad, en la cual se garantice que el fundamento de las decisiones disciplinarias no sean producto del mero capricho o la pura voluntad del funcionario encargado. La razón y el respeto por los principios involucrados en el caso, en la medida que sea posible, son los criterios con que se cuenta para producir una decisión razonable. Es la publicidad de tales razones, además, lo que permitirá a las personas controvertir las decisiones que se hayan tomado en su contra o que, a su juicio, los afecten.

8.5.5. En materia disciplinaria, el principio del debido proceso (art. 6, CDU) establece que el sujeto disciplinable deberá ser investigado ‘por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos [del Código Disciplinario Único] y de la ley que establezca la estructura y organización del Ministerio Público.’

8.6. Vistos los principios y fines propios de la función de juzgar, pasa la Sala a hacer un recuento de violaciones al debido proceso tuteladas por la jurisprudencia constitucional, en el contexto disciplinario.

9. Violaciones al derecho constitucional al debido proceso en el contexto de procesos disciplinarios

9.1. La jurisprudencia se ha pronunciado sobre eventuales violaciones al debido proceso constitucional en contextos disciplinarios, con ocasión de la eventual incompetencia de las autoridades respectivas.

9.1.1. La Corte Constitucional ha considerado que cuando una autoridad disciplinaria asume el conocimiento de un asunto que no es de su competencia, de acuerdo con las normas aplicables, incurre en una violación al derecho al debido proceso constitucional. Así, en la sentencia T-163 de 1997 (MP Carlos Gaviria Díaz), se resolvió que “el Consejo Seccional del Meta incurrió en una vía de hecho al ordenar la consulta de la sentencia por medio de la cual condenó al actor, pues el estatuto procesal bajo cuyos términos le llamó a responder, no le autoriza a ordenar la consulta de toda sentencia que no sea apelada, pues ‘ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley’ -artículo 121 Superior-.”⁶⁸

9.1.2. La jurisprudencia ha sostenido que una aplicación razonable y adecuada de las normas que determinan la competencia en modo alguno constituye una violación al debido proceso. En la sentencia T-1307 de 2005, por ejemplo, la Corte señaló entre otras cosas, que de acuerdo con “[...] el artículo 25 del Decreto 262 de 2000 corresponde a las Procuradurías Delegadas conocer en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra, entre otros servidores públicos, los que tengan rango equivalente o superior al de Secretario General de las entidades que formen parte de la rama ejecutiva del orden nacional, así como los gerentes, directores y miembros de las juntas directivas, o sus equivalentes, de los organismos descentralizados del nivel nacional.” Por tanto, consideró que en principio, en el caso analizado la competencia para el ejercicio del poder disciplinario preferente estaría atribuida a los Procuradores Delegados, “[...] quienes la ejercen por delegación del Procurador General de la Nación y sin perjuicio de la posibilidad que tiene éste para reasumirla en cualquier momento en los términos de la ley, que han sido precisados por la jurisprudencia Constitucional.” Decidió entonces la Sala, entre otras cosas, que la comisión mediante la cual se había adelantado el proceso “[...] se inscribe dentro del régimen constitucional y legal de competencias en materia de potestad disciplinaria del Ministerio Público, y no encuentra la Sala, por consiguiente, que la misma pueda reputarse como

violatoria del principio del juez natural”.⁶⁹

9.1.3. La jurisprudencia ha resaltado la competencia general disciplinaria en cabeza de la Procuraduría. En la sentencia C-181 de 2002 se decidió, entre otras cosas que “la competencia disciplinaria de la Procuraduría [...] es general y, por tanto, sólo la incompetencia para fallar el proceso, es decir, para imponer la sanción, podría derivar en la nulidad del proceso disciplinario.”⁷⁰ En aquella oportunidad la Sala consideró, siguiendo a uno de los intervinientes, que “[...] la función disciplinaria de la Procuraduría es una y, en ese orden, pese a que el legislador distribuyó la actuación disciplinaria en cabeza de distintos funcionarios que componen o integran la Procuraduría, no existe razón para que se decrete la nulidad de aquellas actuaciones surtidas por funcionario distinto a aquel que debe fallar”. No obstante, en cuanto a las autoridades que ostentan fuero en la Constitución indicó,

“[...] esta regla presenta ciertas excepciones como lo son, por ejemplo, la de los fueros constitucionales o legales previstos para ciertos funcionarios que, por virtud de la normatividad, tienen asignadas competencias disciplinarias expresas. Tal es el caso, entre otros, de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, a quienes por disposición del artículo 174 de la Constitución, investiga el Senado de la República.

De la misma manera podría exceptuarse, entre otras, el caso en el que la incompetencia del funcionario para investigar desconoce el derecho a la doble instancia del procesado, así como las investigaciones que asume directamente el Procurador General de la Nación en los casos previstos en la Constitución o la ley.”⁷¹

9.1.4. La Corte ha resuelto cuestiones, por ejemplo, referentes a cambios de competencia en materia disciplinaria, y una eventual violación al derecho a la igualdad. Así, por ejemplo, en la sentencia C-1061 de 2003 la Corte resolvió la siguiente cuestión: ¿“ resulta contrario al principio de igualdad que, por virtud de un régimen de transición, durante un periodo más o menos prolongado, según los resultados de las gestiones administrativas y presupuestales que sean necesarias para organizar la Oficina de Control Disciplinario Interno, la potestad para ejercer en primera instancia el control disciplinario de los funcionarios públicos que laboren en determinadas entidades del Estado esté en cabeza del superior inmediato de

funcionario investigado, a diferencia de lo que ocurre en el régimen general previsto en la ley”⁷² La Corte concluyó que la diferencia de trato obedece a una finalidad constitucionalmente válida. “El legislador –sostuvo– ha desarrollado un sistema de competencias en materia de control disciplinario interno orientado a garantizar una mayor eficiencia en el ejercicio de la función disciplinaria, y las disposiciones acusadas tienen como finalidad permitir que ese nuevo sistema entre a operar sin detrimento de la continuidad y la regularidad de la función disciplinaria, que se vería afectada si no se hiciese previsión alguna sobre la competencia para ejercer la potestad disciplinaria en aquellos casos en los que, por razones presupuestales, no pudiese ponerse en marcha, de manera inmediata, el nuevo sistema de competencias previsto en la ley. Se trata de permitir que el nuevo régimen disciplinario entre a regir sin que las dificultades presupuestales de algunas entidades se constituyesen en un obstáculo para el efecto. En atención a que la nueva modalidad de control disciplinario interno puede comportar nuevas erogaciones con cargo a los presupuestos públicos, y para evitar que mientras se puedan allegar las partidas que se requieran para el efecto, se genere un vacío en materia de competencias para el ejercicio del control fiscal, la ley contempla un régimen de transición.”⁷³

9.2. La jurisprudencia ha considerado la violación al derecho al debido proceso en contextos disciplinarios, a propósito de varios aspectos generales, como los dos que se señalan a continuación.

9.2.1. Para la jurisprudencia constitucional, el simple llamamiento a un proceso disciplinario, en modo alguno desconoce el derecho al buen nombre o a la honra. Así, por ejemplo, en la sentencia T-508 de 1993 se consideró que no se afectaba el buen nombre de un funcionario por haber sido vinculado a una investigación relacionada con la fuga de un reconocido delincuente.⁷⁴

9.2.2. La jurisprudencia también se ha pronunciado sobre violación al derecho al debido proceso al adoptar medidas cautelares, en procesos disciplinarios. En la sentencia T-456 de 2001, por ejemplo,⁷⁵ se consideró que la Procuraduría no había incurrido en una vía de hecho al tomar la decisión de suspender a un funcionario, como medida cautelar. Al respecto, dijo lo siguiente: “La suspensión provisional como medida cautelar tiene como objeto asegurar que el proceso disciplinario pueda desarrollarse normalmente para evitar intromisiones por parte del implicado en el curso normal de la investigación, y así lograr una

finalidad acorde con los principios que rigen las actuaciones de la administración pública. || De acuerdo con lo anterior, concluye la Sala que la medida cuestionada fue adoptada por un funcionario competente, la motivación contenida en dicho auto es suficiente para cumplir con las existencias prescritas en el artículo 115 de la Ley 200 de 1995, teniendo en cuenta la calidad del disciplinado y la calificación dada a la falta presuntamente cometida por el actor es de aquellas señaladas en el referido artículo (grave o gravísima).” Al respecto puede verse también la sentencia T-936 de 2001.⁷⁶

9.3. Uno de los campos en los que se han presentado discusiones sobre eventuales violaciones al derecho fundamental al debido proceso en el contexto disciplinario, es con ocasión de las competencias, como se indicó previamente.⁷⁷ En especial, ha importado a la Corte Constitucional este tipo de conflictos, en cuanto a reglas de competencia en materia disciplinaria, puesto que pueden ocasionar enfrentamientos entre distintas instancias del poder público, bien sea porque ambas autoridades concurren a reclamar la competencia (conflicto positivo), bien sea porque ambas se consideran incompetentes (conflicto negativo). En ambos casos el problema para las personas es el mismo; su derecho de acceso a la justicia pronta, cumplida y eficaz, puede verse afectado y obstaculizado, incluso de forma permanente. Pero además, puede conllevar el enfrentamiento de ramas del poder público.

9.3.1. Los conflictos de competencia entre altas Corporaciones del Estado, encargadas de disciplinar a los funcionarios públicos y demás personas, han llevado en el pasado, por ejemplo, a la Procuraduría General de la República a reclamar su competencia mediante acción de tutela. En efecto, en una sentencia de unificación de Sala Plena (SU-337 de 1998), se resolvió una tutela interpuesta por la Procuraduría contra la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, por considerar que ésta entidad había desconocido el poder disciplinario preferente de la Procuraduría para conocer de los procesos disciplinarios seguidos contra servidores públicos (numeral 6°, artículo 277, CP y artículos 3 y 6, del Código Disciplinario Único), con motivo de la investigación disciplinaria seguida contra algunos funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, por posibles irregularidades en la liberación de un procesado; a su parecer, tal actuación había vulnerado el derecho fundamental al debido proceso e implicaba una vía de hecho. La Corte resolvió confirmar la decisión de instancia de negar la tutela, por considerar que (i) “el poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación opera sobre los funcionarios judiciales únicamente si las salas jurisdiccional disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura o de los Consejos

Seccionales no han iniciado con anterioridad el respectivo proceso disciplinario”⁷⁸ y que (ii) en el caso concreto, la cuestión sobre la competencia disciplinaria no conllevaba la afectación de derechos fundamentales.⁷⁹ El Magistrado ponente, si bien estaba de acuerdo con la decisión mayoritaria, aclaró su voto para señalar que a su juicio existían buenas razones para que la Sala Plena de la Corte Constitucional considerara en variar su jurisprudencia sobre la cuestión, dejando siempre en cabeza de la propia Rama Judicial, el control de los funcionarios judiciales.⁸⁰

9.3.2. La necesidad de considerar los frenos y contrapesos que el constituyente estableció para balancear el ejercicio del poder, se han tenido en cuenta, concretamente, en los casos de definición de competencias en materia disciplinaria. En la sentencia C-244 de 1996, por ejemplo, luego de señalar que en tanto la Constitución no fije un fuero especial al Procurador, corresponde al legislador hacerlo,⁸¹ la Corte decidió que el hecho de establecer como eventuales autoridades disciplinarias a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado no desconoce el principio de neutralidad del juzgador, a pesar de que estas instituciones participan en el proceso de elección de dicho funcionario.⁸² Para la Corte, la norma demandada buscaba, precisamente, asegurar dicha neutralidad.⁸³

Posteriormente, la Corte estudió una demanda en la que se cuestionó nuevamente el artículo 66 de la Ley 200 de 1995 –el entonces Código Disciplinario Único– [C-594 de 1996].⁸⁴ Esta vez se argumentó en la demanda que el hecho de que la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado juzgarán al Procurador implicaba (i) adelantar el proceso disciplinario en única instancia ante dichas corporaciones, por parte del Presidente de la misma, y (ii) ponerlo por debajo de funcionarios que se encontraban en su mismo nivel, al ser evaluado por ellos. Frente a lo primero, la Corte indicó que “[...] la decisión disciplinaria en única instancia, no contradice ningún canon constitucional. No tratándose de una sentencia condenatoria en materia penal, la apelación no debe forzosamente contemplarse en la ley. De otro lado, la intervención de la Sala Plena de la Corte Suprema o del Consejo de Estado, en su caso, garantiza la probabilidad de acierto de la resolución que finalmente se adopte. La conducción del proceso por parte del Presidente de la respectiva corporación, no viola norma alguna de la Constitución.”⁸⁵ En cuanto a la segunda de las cuestiones, la Corte dijo lo siguiente,

“La intervención de uno de los dos órganos máximos de la jurisdicción ordinaria o

contencioso administrativa, a los que se confía con carácter exclusivo la dirección y decisión definitiva del respectivo 'proceso disciplinario', es claramente indicativa de que la función encomendada tiene naturaleza judicial, lo que tiene singular relevancia para la constitucionalidad de la disposición examinada, pues de esta manera se mantiene el carácter autónomo e independiente del Procurador (C.P. art. 113).

La Corte no ha puesto en duda la naturaleza administrativa del control disciplinario que se cumple dentro de la administración. Tampoco se ha negado la naturaleza administrativa de la función disciplinaria que realiza la Procuraduría o aquella que lleva a cabo el Consejo Superior de la Judicatura en relación con los empleados subalternos. En estos casos, ni la Constitución ni la ley, establecen un fuero que se predique de los servidores públicos. La naturaleza administrativa del acto disciplinario, en términos generales, responde aquí a la situación subordinada del servidor público y a la necesidad de que el ejercicio de la autoridad que a través de aquél se despliega pueda ser objeto de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Desde el punto de vista disciplinario el Procurador no se ubica en la misma posición del funcionario o empleado subalterno, y sólo a riesgo de desconocer esta realidad puede pretender homologarse su situación. La Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado en el evento de que el Procurador hubiere sido postulado por la primera corporación, no se colocan en un plano de superioridad jerárquica respecto del mencionado funcionario.”⁸⁶

La Corte concluyó que “[la] separación de poderes, en la teoría y en la práctica constitucional, está acompañada de variados controles entre los distintos órganos del Estado, los cuales no siempre responden a una función administrativa. Por el contrario, cuando a través de un órgano se controla otro independiente y autónomo, la articulación judicial del mecanismo puede obedecer a la naturaleza material del acto o al mismo reconocimiento de la autonomía e independencia del titular de un órgano que a su turno es juzgado por otro distinto que en modo alguno es jerárquicamente superior o subordinante.”⁸⁷

9.4. En la sentencia de unificación SU-901 de 2005, citada previamente, se estudiaron tres

violaciones al derecho al debido proceso por defecto fáctico, a saber, (i) la tergiversación del hecho revelado por la prueba objetivamente conducente, (ii) el carácter anfibológico de la argumentación contenida en el fallo disciplinario y (iii) la exigencia de un informe de interventoría desproporcionado y exorbitante.⁸⁸

(i) Con relación a la primera acusación, la Corte consideró que en el proceso disciplinario analizado no se tergiversaron los hechos que objetivamente se inferían de las pruebas practicadas. Por el contrario, consideró que había existido total correspondencia entre los hechos ocurridos y aquellos que fueron objeto de investigación preliminar, de investigación disciplinaria, de formulación de cargos y de fallo sancionatorio. En este caso, la Corte reiteró que el criterio que en tal caso se ha de aplicar es que la conclusión judicial que se critique sea evidentemente contraria a derecho. Por eso dijo al respecto que, como bien se había expuesto en la sentencia T-555 de 1999, si bien es cierto que se puede dar una violación al derecho constitucional al debido proceso en el momento de evaluar la prueba, tal situación solo se presenta si la conclusión judicial adoptada con base en ella es contraevidente, es decir, “[...] si el juez infiere de ella hechos que, aplicando las reglas de la lógica, la sana crítica y las normas legales pertinentes, no podrían darse por acreditados, o si les atribuye consecuencias ajenas a la razón, desproporcionadas o imposibles de obtener dentro de tales postulados.”⁸⁹ Como se ha indicado a lo largo de la presente sentencia, no toda violación a las reglas del debido proceso conlleva una violación al derecho constitucional fundamental del debido proceso. Por ello, no toda violación en materia de análisis probatorio implica un desconocimiento del derecho fundamental. Hay ámbitos de protección del derecho que son de relevancia constitucional pero algunos otros no. En materia probatoria, debe tratarse de conclusiones judiciales claramente contrarias al material probatorio e indiciario con el cual se cuente.

(ii) Acerca de la segunda violación con relación a las conclusiones fácticas a las que se llegó en la decisión acusada [el carácter anfibológico de la argumentación contenida en el fallo disciplinario] la Corte consideró que se trataba de una decisión que en efecto hacía afirmaciones que entraban en tensión por tener sentidos contrarios, pero que tal yerro no implicaba que la valoración que en conjunto se había hecho de las pruebas fuera arbitraria o caprichosa. Para la Corte, en aquella ocasión, se trataba de una inconsistencia lógica dentro de un extenso y complejo análisis, que no afectaba la estructura del análisis de las pruebas ni de la decisión.⁹⁰

(iii) Acerca de la tercera violación por defecto fáctico [exigencia de un informe de interventoría desproporcionado y exorbitante], se consideró que ésta tampoco se verificaba, por cuanto, en el caso analizado, la exigencia que había hecho la Procuraduría en el contexto del proceso disciplinario al informe presentado era razonable.⁹¹

En la sentencia SU-901 de 2005 la Corte consideró además, que no se había sancionado al accionante con base en un concepto de responsabilidad objetiva,⁹² y que no se había cometido un error al imputar una falta dolosa y haber condenado por esa misma falta, pero cometida culposamente.⁹³ Que no se había desconocido el derecho de igualdad al haber resuelto el caso analizado de forma diferente a otros, por cuanto se trataba de supuestos distintos, y que haber desconocido el término para la investigación preliminar no había implicado desconocer el derecho de defensa o el debido proceso del accionante.⁹⁴

9.5. La jurisprudencia constitucional también se ha pronunciado frente a eventuales violaciones al derecho fundamental al debido proceso en el contexto de procesos disciplinarios en contra de autoridades judiciales.

9.5.1. En la sentencia C-417 de 1993,⁹⁵ se estudió una norma que establecía el carácter jurisdiccional de las decisiones adoptadas en materia disciplinaria,⁹⁶ dentro de un Estatuto disciplinario que diseñado para aplicarse “al personal de funcionarios y empleados que prestan sus servicios en la Rama Jurisdiccional, pertenezcan o no a la carrera judicial”. La Sala decidió integrar una norma al proceso [artículo 9º, numeral 3º, del Decreto 2652 de 1991], la cual consideró “[...] inconstitucional en cuanto confiere a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura atribuciones que la Constitución Política no le otorga y que, por el contrario, ha confiado expresamente a otra rama del poder público, lo cual, por contera, afecta el fuero especial que ampara a los magistrados de las altas corporaciones de justicia.”⁹⁷ La norma originalmente demandada dentro del proceso, fue declarada exequible, salvo por una de sus expresiones.⁹⁸

9.5.2. En tales casos también ha señalado que “[...] la función de fijar los alcances de una ley, forma parte de la facultad de interpretación de la cual gozan las autoridades judiciales, quienes la ejercen con autonomía al momento de resolver sobre el asunto litigioso puesto bajo su conocimiento; [...] si la interpretación judicial de un precepto legal se encuentra fundamentada en un criterio jurídico consecuente con el ordenamiento jurídico vigente, no es

posible atacarla por la vía de la tutela. [...].”⁹⁹

9.6. Finalmente, cabe señalar que la jurisprudencia también se ha pronunciado acerca de la competencia del Procurador General de la Nación, a propósito de los procesos disciplinarios en contra de los Congresistas,¹⁰⁰ y de la competencia disciplinaria para los procesos que se adelanten en contra de personas que formen parte de las fuerzas militares.¹⁰¹

Teniendo en cuenta las consideraciones de carácter general indicadas hasta el momento, pasa la Sala de Revisión a analizará con mayor detalle el problema jurídico planteado, distinguiendo las dos cuestiones constitucionales diferentes a tratar, para luego, dar respuesta a cada uno de ellos.

10. Análisis del problema jurídico propuesto

10.1. Como se indicó previamente,¹⁰² el problema jurídico propuesto por la acción de tutela que se revisa es el siguiente: ¿violó el Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios los derechos al debido proceso, al acceso a la justicia y a obtener respuestas a las denuncias elevadas contra servidores públicos por irregularidades cometidas en ejercicio de sus funciones, al haber resuelto remitir a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, una queja presentada por parte de un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia –que había presidido la misma– contra el Secretario de Prensa de la Presidencia de la República, en tanto se consideró que los hechos que fundaban la queja implicaban necesariamente investigar al Presidente de la República, quien tiene fuero constitucional para tal efecto?

10.2. Este problema jurídico, a juicio de esta Sala puede ser dividido en tres partes, para ser resuelto de mejor forma.

10.2.1. El primero de los problemas se refiere a la violación del derecho al debido proceso y al acceso a la justicia en la que se habría incluido en razón a la incompetencia del funcionario en cuestión para proferir la providencia acusada. Concretamente el primer problema puede ser formulado en los siguientes términos: ¿Incurrió el Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios en una violación al derecho al debido proceso por un error al determinar la

autoridad competente (defecto orgánico), al haber decidido que la queja presentada por el accionante, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, en contra del Secretario de Prensa de la Presidencia de la República, debía ser remitida a otra autoridad (a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes) teniendo en cuenta que de acuerdo a las normas de competencia aplicables, al Procurador Auxiliar en cuestión corresponde remitir las quejas disciplinarias a las autoridades que sean competentes para el efecto?

10.2.2. El segundo problema se refiere a la violación al derecho al debido proceso y al acceso a la justicia por haber llegado a una conclusión fáctica que no tenía sustento en los hechos propuestos e investigados. Este problema puede ser planteado en los siguientes términos. ¿Incurrió el Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios en una violación al derecho al debido proceso por un error evidente en la apreciación de los hechos (defecto fáctico), al haber considerado que la queja presentada por el accionante, un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, en contra del Secretario de Prensa de la Presidencia de la República, debía ser remitida a otra autoridad (a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes), por considerar que el acto del que se le acusa al Secretario (haber expedido un comunicado que afectaba la honra y el buen nombre del accionante) implica necesariamente investigar y pronunciarse sobre la conducta del Presidente de la República, respecto del cual la Procuraduría General de la Nación carece de competencia para investigarlo, a pesar de que el propio accionante considera que él no ha hecho referencia alguna a actos del Presidente de la República, sino solamente del Secretario de Prensa?

10.2.3. El accionante consideró una tercera cuestión adicional, a saber: ¿incurre el Procurador Auxiliar en Asuntos Disciplinarios en una violación al derecho al debido proceso por dejar de aplicar el orden legal vigente (defecto sustantivo), al considerar que por razones de unidad procesal se debía remitir una queja presentada por el accionante en contra de un funcionario (el Secretario de Prensa de la Presidencia) al investigador de otro funcionario cuyas acciones se considera que están vinculadas (el Presidente de la República), incluso si éste último tiene fuero constitucional y es investigado por una instancia especial?

11. La Procuraduría General de la Nación vulneró el derecho al debido proceso del accionante, al decidir remitir la queja disciplinaria a otra entidad, sin tener competencia para ello, según los propios presupuestos de la decisión

11.1. En primer lugar, la Sala considera que la decisión que adoptó el Procurador Auxiliar implica un defecto orgánico, pues la decisión que adoptó el Procurador Auxiliar acusado, no observa las reglas de competencia, incluso reconocidas por él mismo.

11.2. Cómo se indicó previamente, en el presente caso, César Julio Valencia Copete, exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia y expresidente de la misma, presentó acción de tutela en contra de la Procuraduría General de la Nación, por considerar que su decisión de no investigar disciplinariamente al entonces Secretario de Prensa de la Presidencia de la República, César Mauricio Velásquez Ossa, viola sus derechos constitucionales al debido proceso, al acceso a la justicia y al derecho de solicitar de las autoridades competentes la sanción de los servidores públicos que se derive de su comportamiento ilegal. Para el accionante, es un hecho que resulta ser un indebido ejercicio de funciones por parte del funcionario, el comunicado expedido por el Secretario de Prensa de la Presidencia, donde dijo que él, César Julio Valencia Copete, en su calidad de expresidente de la Corte Suprema de Justicia, se encontraba investigado a instancia de denuncia formulada por el Presidente de la República por los delitos de injuria y calumnia, debido a que ‘afirmó mentirosamente’ que el Presidente lo llamó por teléfono a indagarle sobre la situación jurídica de algunos parlamentarios, entre ellos la del Senador Mario Uribe.

11.3. A juicio del accionante, el comunicado representa ‘la utilización abusiva de un bien del estado’. Se usa el poder, no para los fines colectivos y generales, sino para favorecer la versión de los hechos esgrimida por la autoridad presidencial respecto a una situación materia de conflicto. Alega que el comunicado contiene afirmaciones deshonrosas en su contra, además de inexactas.

11.4. El 12 de abril de 2010, el accionante presentó su queja en contra del funcionario que a su juicio le había afectado sus derechos [el Secretario de Prensa], ante la Procuraduría General de la Nación. Debido al silencio que tal entidad mantuvo al respecto, el 15 de junio del mismo año presentó un derecho de petición para conocer qué se había resuelto con relación a su queja. La Procuraduría, respondió un mes y una semana después (el 22 de julio), indicando que hacía un mes (el 22 de junio de 2010, es decir, luego de siete días de presentada la petición por parte del accionante), se había decidido mediante auto (i) que la Procuraduría no tenía competencia para conocer la queja, ordenando (ii) remitirla a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes.

11.5. Con base en tres razones, la Procuraduría General de la Nación, mediante el Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, resolvió remitir la queja a la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes del Congreso de la República. La primera razón fue decisiva y determinante, la segunda complementaria y la tercera, de carácter procesal.¹⁰³

11.5.1. El punto de partida del razonamiento de la Procuraduría General de la Nación en su providencia es que es competente para conocer del proceso. La competencia tan sólo se afirma, no se fundamenta con argumento específico alguno. No se sustenta de forma concreta y directa.

11.5.2. Sin embargo, luego de precisar dicho punto de partida, se afirma que carece de competencia para conocer la queja en contra del funcionario de la Presidencia de la República, porque “los hechos involucran de manera directa al señor Presidente de la República”. Para la Procuraduría, teniendo en cuenta que el Presidente es un “funcionario respecto de quien este ente de control carece de competencia para investigarles disciplinariamente”, no es posible adelantar una investigación con ocasión de la queja presentada por el accionante. Nuevamente, se trata de afirmaciones que se hacen sin presentar sustento adicional al respecto.

11.5.4. A continuación, la Procuraduría explicó el argumento antes referido. Indicó que en razón a “la evidente conexidad entre las conductas atribuidas al señor César Mauricio Velásquez” se genera una “unidad” que ha de ser defendida. Para la Procuraduría “no es jurídicamente viable disponer la ruptura de la unidad procesal” en el caso de la investigación propuesta, por lo que, insistió, había resuelto remitir la queja a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, despacho que, por otra parte, conoce en la actualidad otro asunto expuesto por el doctor Valencia Copete.

11.5.5. Por último, el Auto en cuestión advierte que mediante “la Resolución 361 de 2009, el Señor Procurador General de la Nación facultó al Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios para adoptar las decisiones de remisión de los asuntos que por competencia deban ser conocidos por otros despachos.” No dice más al respecto.

11.6. El accionante cuestionó en su momento la providencia, pues consideró que ha debido ocuparse de meros asuntos de sustanciación, y no de tomar una decisión de fondo. Es decir, no se trataba de una mera remisión por evidente incompetencia, sino que se había resuelto

decidir de fondo que, en un proceso en el que en principio sí se tenía de competencia, al considerar varias normas y hechos, se concluía que se carecía de ella. En tal caso, se trataría de una decisión judicial inconsistente por cuanto se concluiría con base en una premisa que, según acepta la propia providencia, no se verificaría. En efecto, el Procurador Auxiliar expidió el Auto de 22 de junio por tratarse de un caso sobre el cual consideró que carecía de competencia y que debía ser remitido a la autoridad correspondiente, a pesar de que aceptó como premisa que la Procuraduría sí tenía competencia para conocer el asunto, pero con base en una interpretación de orden constitucional y legal, decidió que no se tenía competencia.¹⁰⁴

11.7. A la insistencia del accionante para que la Procuraduría reconsiderara su posición, el propio Procurador General de la Nación, mediante oficio de agosto 9 de 2010, estimó que no había motivos para revocar la decisión de remitir la queja a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes. Para fundamentar su decisión ofreció cinco razones, tres de ellas esenciales y dos más de contexto.

11.7.1. La primera de ellas, es que consideró que la decisión acusada del Procurador Auxiliar “aun tratándose de una decisión que finalmente se refiere a una competencia legal” es una decisión de “carácter de sustanciación y no de fondo.”

11.7.2. La segunda de las razones que se ofreció es que a su juicio la Resolución 361 del 6 de noviembre de 2009 era la norma claramente aplicable, pues mediante ella se le dio competencia a la Procuraduría Auxiliar cuestionada “algunas funciones de trámite e impulso procesal, entre ellas, la de remitir al competente aquellos asuntos que no deban ser asumidos por el Jefe del Ministerio Público”.

11.7.3. La tercera razón que dio es que la providencia acusada se sustentó en “el factor de competencia conexidad” teniendo en cuenta que los hechos que fueron “denunciados” respecto del Secretario de Prensa de Palacio de Nariño “se vinculan necesariamente al señor Presidente de la República”. A su juicio el fuero constitucional de la Comisión del Congreso atrae al funcionario de menor jerarquía.

11.7.4. Con base en estas tres razones, el Procurador General de la Nación afirma que de haberle correspondido a él conocer el asunto, habría optado por decidir de la misma forma y por las mismas razones.

11.7.5. El cuarto argumento, consistió en afirmar que, en cualquier caso, se trata de una decisión temporal, pues corresponde a la Comisión resolver si rompe la unidad procesal en razón a que el Secretario de Prensa de la Presidencia no ostenta fuero constitucional o legal, o si la conserva, para garantizar la unidad de la defensa.

11.7.6. Por último, el quinto argumento del Procurador General fue advertir que según el Código Disciplinario Único,¹⁰⁵ el accionante no podía, en su calidad de quejoso, presentar las solicitudes ‘elevadas’, por lo que concluyó que el despacho no hubiese podido acceder a éstas. Así, al ser la ‘revocatoria’ de la decisión de remitir el proceso disciplinario una petición que la ley no prevé expresamente, el Procurador General consideró que la misma no podía ser considerada realmente, ni mucho menos, ser concedida. Quedaba así pues el accionante, sin base jurídica en la cual fundar su decisión.

11.8. En su defensa durante el proceso de acción de tutela, la Procuraduría General de la Nación, alegó que nada de ilegal o de irregular tuvo la decisión adoptada por parte del Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, pues “lo que se delega es la posibilidad de ordenar la remisión de aquellos temas que no le corresponde por competencia al Jefe del Ministerio Público”, es decir, “se busca remitir tales asuntos al que es competente y no en forma arbitraria o irregular asignar casos a quien no lo es; tales decisiones son delegables porque allí no se ‘renuncia’ competencia propia, ya que ésta es inamovible y radicada exclusivamente en el servidor definido en la ley como cabeza máxima del Ministerio Público.” La Procuraduría se defiende también, señalando que para hacer eficiente la función del Ministerio Público, es preciso poder delegar funciones, pues no le es posible tratar directamente todos los asuntos.

11.9. Al analizar en detalle la Sala la posición del Procurador Auxiliar en el texto del Auto, la cual fue ratificada por el Procurador General de la Nación, como se dijo, concluye que se trata de cuatro decisiones que dan sustento a una orden final:

Primera decisión El Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios estableció que la Procuraduría General de la Nación sí es el órgano competente para conocer la queja presentada por el accionante en contra del Secretario de Prensa la Presidencia de la República.

Segunda decisión. Se decide también que los hechos que fueron objeto de la queja

“involucran de manera directa al señor Presidente de la República”;

Tercera decisión. Adicionalmente, se decide que es “evidente” la conexidad entre los actos del funcionario respecto del cual se presenta la queja y el Presidente de la República – de los que es competente privativamente la Comisión del Congreso que para el efecto designa la Constitución Política [la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes]–;

Cuarta decisión. En virtud de la conexidad “evidente” de conductas, finalmente, se decide que se genera una unidad procesal, que ha de ser defendida. Debe procurar mantenerse para que no se tengan que abrir dos procesos independientes, menos aún si a la Procuraduría le toca investigar al Presidente de la República directamente.

Orden resuelta. Finalmente, teniendo en cuenta las cuatro decisiones adoptadas, el Procurador Auxiliar señala que “se impone” la conclusión de resolver remitir el asunto a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes.

11.9.1. Resalta esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional, que aunque en este punto se advierte que el problema central que debía responder el Auto de 22 de junio, acusado, ya había sido decidido y la orden que en consecuencia se iba a tomar ya había sido anunciada y justificada, el Procurador Auxiliar retomó una cuestión procesal que ha debido ser resuelta previamente: la cuestión acerca de el por qué es el funcionario competente. Así pues, el Auto plantea una cuestión adicional, que no se desarrolla explícitamente, pero que sugiere una consecuencia adicional, a saber:

Competencia para tomar la decisión. El Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios tiene la facultad para “adoptar las decisiones de remisión de los asuntos que por competencia deban ser conocidos por otros despachos” en virtud de la Resolución 361 de 2009.

11.9.2. Aunque el Auto no concluye explícitamente, parece sugerir que el Procurador Auxiliar aludido es competente para proferir el Auto en el que se decide remitir la queja presentada por el accionante, ex Presidente de la Corte Suprema de Justicia en contra del Secretario de Prensa de la Presidencia, puesto que de acuerdo con las cuatro decisiones previas y la orden

resuelta, se concluye que la queja en cuestión, es de aquellas que por competencia se ha de remitir a otro despacho.

11.10. El Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios incurrió entonces en una violación al debido proceso, al haber partido de un razonamiento contradictorio que, lógicamente, implica que él como funcionario carecía de competencia.

11.10.1. Las reglas de competencia se aplican al inicio de una decisión, no al final. Esto es, una vez verificada la competencia de un funcionario para tomar una decisión, puede entrar a considerarla. No tiene sentido que entre a considerar la cuestión de fondo y sólo luego, una vez la haya resuelto, ahí sí, se pregunte si tenía o no competencia. Así, el sólo hecho de que se haya considerado la competencia al final de la decisión y no a su inicio, es en sí, una actuación reprochable del Procurador Auxiliar.

11.10.2. Pero el reproche es aún mayor, si se tiene en cuenta que la primera decisión que entra a tomar el Procurador Auxiliar consiste, precisamente, en la razón por la cual dicho funcionario ha debido abstenerse de adoptar decisión alguna en dicho proceso. En efecto, el Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios advierte que tiene la facultad para “adoptar las decisiones de remisión de los asuntos que por competencia deban ser conocidos por otros despachos” en virtud de la Resolución 361 de 2009, y, precisamente, la primera decisión adoptada por dicho funcionario se refirió a que la Procuraduría General de la Nación sí es el órgano competente para conocer la queja presentada por el accionante en contra del Secretario de Prensa la Presidencia de la República.

11.10.3. ¿Cómo fue posible, que se alegara que sí era un proceso de su competencia? El planteamiento de la decisión del Procurador Auxiliar fue asumir la competencia de facto, tomar cuatro decisiones, siendo la última de éstas que el proceso por unidad procesal, debería continuar en la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, para luego, sólo al final de la decisión, preguntarse sobre la competencia desde una perspectiva jurídica. Es decir, luego de asumir la competencia y pretender resolver cuestiones centrales del caso, se llega a conclusiones con base en las cuales se pretende justificar la competencia que se tenía para llegar a tomar tales decisiones. Así pues, el argumento del Auto del Procurador Auxiliar se convierte en una suerte de petición de principio de carácter jurídico. Se asume como conclusión del razonamiento del Auto, que el

Procurador Auxiliar es el competente para resolver el caso, cuando en un primer momento, el presupuesto de poder entrar a tomar una decisión de fondo en el Auto, era, precisamente, que el Procurador Auxiliar era competente.

11.10.4. Para esta Sala de la Corte, no es aceptable entonces la tesis del juez de primera instancia dentro del proceso de acción de tutela, según la cual no existe una vía de hecho porque la decisión judicial se tomó con base en una interpretación razonable. Para la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, por tal razón, no hay una violación al debido proceso por un defecto orgánico. Pero, no es razonable que un funcionario (el Procurador Auxiliar) considere que sólo tiene facultad para remitir al competente procesos disciplinarios que no le corresponda conocer a la Procuraduría y, a la vez, que la queja presentada por el accionante es de aquellas que es de competencia de la Procuraduría, pero que debe remitirla porque, después de analizada, esta puede implicar que deba ser conocida por otro órgano de control del Estado. Se reitera que se trata de una decisión que contiene conceptos encontrados, ya que pretende justificar su punto de partida (la incompetencia para adoptar una decisión y competencia del funcionario para ordenar la consecuente remisión), con el punto de llegada de la decisión (que una vez analizado el asunto, se decidió que aunque en principio sí tendría competencia la Procuraduría, dados los hechos del caso, ello no es así, por lo que, sí se tiene competencia para remitir la queja).

11.10.5. En la impugnación, luego de reiterar los argumentos legales y reglamentarios en los que el accionante funda su posición respecto a la competencia en el proceso disciplinario para adelantar su queja, se resalta que tal cuestión no ha estado nunca en discusión por parte de la Procuraduría General de la Nación. A juicio del actor, la decisión del juez de tutela de primera instancia no es aceptable porque considera en sede de tutela que la Procuraduría carece de competencia para conocer el proceso disciplinario al que dio lugar la queja presentada por el accionante, cuando ni siquiera dicha entidad lo considera así. Por eso resalta en la impugnación a la decisión de primera instancia que “la Procuraduría Auxiliar y el Procurador General de la Nación en ningún momento han cuestionado dicha competencia, pues la remisión se produce por un factor diferente, que tiene que ver con una supuesta conexidad”.¹⁰⁷

11.11. Dados los hechos del caso, es claro que a la Procuraduría ha recurrido una persona que ostentaba una de las más altas dignidades en la rama judicial, para acusar a otra

persona que también ostentaba una de las más altas dignidades de la rama ejecutiva. Los hechos, en criterio de la Procuraduría General de la Nación, involucran además al Presidente de la República. Por lo tanto, no se trata de una cuestión menor y así lo sabía la Procuraduría. Más allá de las competencias básicas y ordinarias que convocan al Ministerio Público en materia disciplinaria, el caso analizado demanda de éste órgano, el ejercicio de sus funciones teniendo en cuenta la promoción del correcto funcionamiento del Estado.

11.11.1. Como se indicó en los antecedentes, en su defensa, la Procuraduría consideró que la posibilidad de delegar al Procurador Auxiliar la función de remitir al funcionario competente aquellos casos que no son de su competencia no es una actuación contraria a derecho sino una actuación que garantiza el correcto funcionamiento del Estado. Para ello se funda en una decisión del Consejo de Estado, en la cual se considera que [...] “mal podría desconocerse que los servidores públicos que tienen a su cargo la representación de las entidades públicas las más de las veces carecen de la posibilidad de atender directamente toda las funciones que estatutaria, legal y constitucionalmente les han sido asignadas.”¹⁰⁸ No obstante, en aquella oportunidad el Consejo de Estado estableció las características de la delegación, siendo estas: (i) la finalidad debe ser la de facilitar la labor de la autoridad que delega; (ii) es una excepción al principio de la improrrogabilidad de la competencia; (iii) no implica la pérdida de la titularidad sino la transferencia del ejercicio de la competencia; (iv) como el delegatario actúa como si lo estuviera haciendo el delegante, contra las decisiones que aquél adopta en ejercicio de las atribuciones delegadas, proceden los mismos recursos que sería viable ejercer en contra de los actos administrativos proferidos por éste; (v) existen casos, en todo caso, de improcedencia de la delegación;¹⁰⁹ y (vi) en principio, la responsabilidad corresponde al delegatario y no al delegante.¹¹⁰ Con relación a la segunda de las características, la jurisprudencia contencioso administrativa ha sostenido al respecto,

“En segundo término, se ha indicado que la delegación es una excepción al principio de la improrrogabilidad de la competencia, razón por la cual la antedicha delegación debe estar regulada por la ley¹¹¹. Corolario de lo anterior es la exigencia de autorización legal previa para que pueda producirse la delegación o, en otros términos, la restricción consistente en que las autoridades públicas sólo podrán delegar el ejercicio de aquellos asuntos que el legislador expresamente ha autorizado como susceptibles de la multicitada delegación. En esta lógica encuadra la previsión contenida en el artículo 211 de la Carta en el sentido de que la ley deberá fijar las condiciones para que las autoridades administrativas puedan

En el presente caso, no existe regla jurídica alguna que le permita delegar al Procurador Auxiliar la función de establecer qué ha de ocurrir con una queja que, en principio sí ha de ser resuelta por la Procuraduría General de la Nación. La norma que invocó el Procurador Auxiliar para justificar su competencia es, por tanto, inaplicable. Tal disposición supone que el caso sea de aquellos que no son de competencia de la Procuraduría sino de otras instancias. La competencia en el presente asunto, tal como lo señala el propio Procurador Auxiliar, sí correspondía a la Procuraduría General de la Nación. Se llega a la conclusión de que no es así, en función de una interpretación en virtud de la cual, se debería remitir el proceso a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes

11.12. Por lo tanto, para la Sala, el Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios incurrió en una violación al derecho al debido proceso por un error en determinar la autoridad competente (defecto orgánico), al haber decidido que la queja presentada por el accionante, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, en contra del Secretario de Prensa de la Presidencia de la República, debía ser remitida a otra autoridad (a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes). De acuerdo a las normas de competencia aplicables, al Procurador Auxiliar en cuestión corresponde remitir las quejas disciplinarias a las autoridades que sean competentes para el efecto, ante incompetencia evidente de la Procuraduría General de la Nación. Pero no casos en los cuales sí tienen competencia la entidad y luego, sólo después de tomar varias decisiones, se llega a la conclusión de que excepcionalmente es necesario remitir el proceso en cuestión a la otra autoridad. Se trata de una aplicación de las regla según las cuales una autoridad disciplinaria incurre en una violación al derecho al debido proceso constitucional (i) ‘cuando asume una competencia que carece de acuerdo con las normas aplicables al caso’¹¹⁴ y (ii) ‘cuando toma una decisión con base en una argumentación carácter anfibológico.’¹¹⁵

12. La Procuraduría General de la Nación vulneró el derecho del accionante al concluir que habían ocurrido hechos que no se podían considerar probados en el expediente (defecto fáctico)

12.1. La Sala de Revisión considera que la decisión que adoptó el Procurador Auxiliar también implica un defecto fáctico absoluto, pues la decisión que se cuestiona desconoce los

hechos hasta ahora alegados en el trámite disciplinario. Sobrepasa la versión de los hechos que relata el accionante.

12.2. Como se indicó previamente, el actor considera que el comunicado del Secretario de Prensa representa 'la utilización abusiva de un bien del estado', por cuanto se usa el poder para favorecer la versión de los hechos esgrimida por la autoridad presidencial, haciendo algunas afirmaciones deshonrosas en su contra, además de inexactas.

12.3. Al respecto, afirmó el accionante que "[la] Secretaría de Prensa de la Casa de Nariño, presidida por el señor César Mauricio Velásquez, no sólo dio por cierto que he 'injurado y calumniado al Primer Mandatario', lo cual nadie puede aseverar, no sólo porque no he incurrido en esos punibles, sino porque la autoridad ante la cual fui denunciado ni me ha condenado, ni ha abierto siquiera investigación formal en mi contra." Además, sostuvo que cuando el comunicado dice que él afirmó "... mentirosamente que [el Primer Mandatario] lo llamó por teléfono para el tema de la detención de parlamentarios y del llamamiento a indagatoria del Senador Mario Uribe ...", hace una aseveración insultante e inexacta. En su alegato de tutela, señaló que ni el Procurador, ni el Secretario de Prensa pueden utilizar un bien o servicio del Estado para llamar 'mentiroso' a ningún ciudadano, menos a quien esté enfrentado judicialmente con el Primer Mandatario, atribuyéndole afirmaciones que no ha hecho.

12.4. Para el accionante, el Secretario de Prensa de la Presidencia de la República, sin afirmarlo explícitamente, está haciendo referencia a una entrevista que él concedió a un periódico de circulación nacional, y que había dado lugar a que el Presidente de la República solicitara una rectificación y luego, a que instaurara una denuncia en contra del actor.¹¹⁶ No obstante, sostiene que ello no es correcto, porque en dicha entrevista nunca realizó las afirmaciones que el Secretario de Prensa de Presidencia le endilga en el comunicado en cuestión (N° 468).

12.5. En el proceso de acción de tutela, la Procuraduría General de la Nación insistió en su posición inicial. Reiteró que era imposible estudiar la conducta del Secretario de la Presidencia sin investigar al Presidente de la República, porque en ambos casos el objeto de reproche es el mismo, a saber, si el Presidente dijo o no lo que el Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, y expresidente de aquella Corporación, dijo que había dicho. Como

alegó la Procuraduría General de la Nación ante el juez de tutela, es al interior de la actuación judicial que cursa en la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, ya que “[...] se debate en forma ontológica el mismo objeto de reproche; esto es, si al alto funcionario de la Rama Judicial elevó o no las afirmaciones que se le indilgan por parte del Presidente de la República de la época, quien es el denunciante y ha señalado en forma enfática la ocurrencia de tales hechos a los que se refiere el comunicado de prensa.”¹¹⁷ Posteriormente, se dedica a insistir en el hecho de que no es posible para la Procuraduría abrir cualquier tipo de investigación disciplinaria que tenga por objeto las acciones que haya realizado el Presidente de la República.

12.6. En el escrito de impugnación, el accionante reiteró que no es posible considerar que se está involucrando directamente al Presidente de la República a partir de la queja que fue interpuesta. A su juicio, “[...] lo más grave es que se deduce una imputación ‘implícita’ contra el Presidente de la República de la denuncia del doctor Valencia Copete, cuando ello no ha existido en la realidad. Sólo afirmó que se quiere, por el denunciado, favorecer la credibilidad de aquél, pero ni remotamente se insinúa que lo haya determinado a actuar o que lo haga en coautoría. [...]” Para el accionante, no es aceptable que el Tribunal en su sentencia de tutela haya considerado que la ‘falta’ que se atribuye al Secretario de Prensa se haya originado en cumplimiento de lo ordenado por el Presidente de la República.

12.7. Para la Sala de Revisión, si se tiene en cuenta que el único elemento probatorio que se aportó al procedimiento disciplinario es el comunicado que públicamente fue presentado por el Secretario de Prensa de la Presidencia de la República y la queja del accionante, no es posible llegar a las conclusiones fácticas que da por ciertas el Procurador Auxiliar en el auto que es objeto de estudio en el presente proceso.

12.7.1. Para el juez de primera instancia no existe una violación al debido proceso por haber incurrido en un defecto fáctico, pues a su juicio, de los hechos narrados por el accionante en su queja sí era posible desprender que los actos del propio Presidente de la República pudieran verse involucrados. Al respecto advierte la sentencia de primera instancia que “si el expresidente de la República y el Secretario de Prensa hacen parte de la misma entidad –Departamento Administrativo de la Presidencia de la República– y la falta que se atribuye al segundo se originó en cumplimiento de lo ordenado por el primero, eventualmente aplicaría [...]” el artículo 81 del Código Único Disciplinario.

12.7.2. La Sala manifiesta su desacuerdo con la conclusión a la que llega el juez de instancia. El hecho de que exista la posibilidad fáctica de que hayan ocurrido los hechos como el Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios considera que sucedieron no quiere decir (1) que sí ocurrieron así, ni (2) que tal eventualidad se sigue de los hechos denunciados por el accionante en su calidad de quejoso. El juez de primera instancia afirma expresamente que por la circunstancia de que los dos funcionarios involucrados pertenecen al mismo departamento administrativo, se puede concluir que lo hecho por el Secretario de Prensa fue en cumplimiento de lo ordenado por el Presidente. No hay, hasta el momento en el proceso disciplinario prueba, indicio o dicho alguno que permita inferir tal conclusión fáctica. Lejos de demostrar que el funcionario contra el que se dirigió la tutela no cometió la violación al derecho al debido proceso, lo que hace es reiterar el mismo error que se reprocha del funcionario del Ministerio Público.

12.7.3. El texto del comunicado del Secretario de Prensa de la Presidencia de la República que dio pie a la queja presentada por el accionante, como se indicó previamente, fue el siguiente:

“Comunicado No. 468

La Secretaría de Prensa de la Presidencia se permite informar a la opinión pública:

Que el magistrado César Julio Valencia Copete, ex presidente de la Corte Suprema de Justicia, está denunciado por el Presidente de la República ante el Congreso por haber injuriado y calumniado al Primer Mandatario, al afirmar mentirosamente que éste lo llamó por teléfono para el tema de la detención de parlamentarios y del llamamiento a indagatoria del senador Mario Uribe.

Bogotá, 11 de abril de 2010.”¹¹⁸

12.7.4. Las hipótesis con relación a cómo ocurrieron los hechos son sin duda diversas. Dadas las evidencias con que se cuenta, no es posible concluir con certeza qué fue exactamente lo que ocurrió con relación al comunicado de prensa del Secretario de Prensa de la Presidencia de la República. No es cierto que el precario acervo con que cuenta el proceso disciplinario lleve a concluir, necesariamente, que el Presidente de entonces le ordenó al Secretario actuar como actuó. Son muchos los supuestos que pudieron ocurrir. Es totalmente

irrazonable tomar una decisión dentro de un proceso disciplinario que supone dar por supuesto la existencia de un hecho que ninguna prueba o indicio del expediente con que se cuenta, permite concluir.

12.7.5. Además, la falta de evidencia en el acervo probatorio para llegar a la conclusión que asumió el Procurador Auxiliar como cierta es más grave, si se tiene de presente que la decisión se tomó cuando tan sólo se había presentado a las autoridades una queja para que se iniciara un trámite disciplinario. No es una conclusión a la que llegó el funcionario disciplinario luego de adelantar un proceso de contradicción, debate y confrontación judicial del acervo probatorio presentado. Es pues una deducción fáctica que no se sigue sino que se aventura, con base en una evaluación precaria, poco crítica, de un acervo a su vez precario, que no se ha nutrido ni confrontado en el debate procesal.

12.8. Podría alegarse que si bien los pocos hechos que se presentaron inicialmente, en efecto, no permiten llegar a la conclusión de que las actuaciones del Secretario de Prensa de la Presidencia y la del Presidente de la República son inseparables, 'ontológicamente' inescindibles, fueron apreciaciones y búsquedas posteriores del Procurador Auxiliar lo que le permitieron a dicho funcionario llegar a tal conclusión. No obstante, tal razonamiento es inaceptable por dos razones que la harían contradictoria. En primer lugar, no es de recibo que se diga que la Procuraduría General no es competente para conocer del proceso, puesto que supondría investigar al Presidente, y que a la vez se afirme que a tal conclusión se llegó luego de que el Procurador Auxiliar hubiese investigado y determinado la conducta del Presidente, que es justamente lo que dice que no puede hacer. En segundo lugar, no sería aceptable el argumento, por cuanto el Procurador Auxiliar funda su competencia para remitir el proceso a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, precisamente en el supuesto de que el proceso evidentemente no corresponde a la Procuraduría. Si es cierto que la competencia del Procurador Auxiliar se funda en la incompetencia general de la Procuraduría como institución para tramitar la queja, en modo alguno puede alegar que actuó o tomó con competencia decisión alguna dentro del proceso.

12.9. Finalmente, resalta la Sala que no se puede suponer que los actos que realizan los funcionarios cercanos al Presidente de la República son inescindibles de sus actuaciones. No se puede considerar que sus actos sean inseparables e indistinguibles ontológicamente y que, por tanto, por definición, no puedan ser investigados aquellos funcionarios, porque ello

supondría necesariamente investigar y juzgar las actuaciones del Presidente de la República, lo cual es competencia privativa de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara Representantes.

12.9.1. El Procurador General de la Nación apoya en este caso la tesis del Procurador Auxiliar según la cual, el hecho de que exista la posibilidad de que el funcionario acusado (Secretario de Prensa de la Presidencia de la República) hubiese actuado por orden del Presidente de la República, implica que la conducta de este último también ha de ser investigada y, por tanto, no es posible que sea la Procuraduría la que lleve adelante la investigación del funcionario en cuestión.

12.9.2. No obstante, la Sala de Revisión constata que la jurisprudencia fijada por las decisiones disciplinarias del Ministerio Público, ha señalado que es posible adelantar investigaciones disciplinarias, en contra de funcionarios pertenecientes al alto Gobierno y cuyas funciones dependen y están íntimamente ligadas con las órdenes y las directrices que imparta el Presidente de la República. Por ejemplo, en el fallo de única instancia del Despacho del Procurador General de la Nación radicado con el número 001- 105507-04, se resolvió absolver de los cargos formulados en contra de dos Ministros de Gobierno, un Director de Departamento Administrativo y un Superintendente y un funcionario del Ministerio del Interior. De acuerdo con el fallo del Procurador General, las conductas inicialmente identificadas como posibles faltas disciplinarias por el empleo indebido del cargo y prerrogativas emanadas de la función pública, de que fueron acusados los funcionarios eran las siguientes: (i) “Posiblemente los servidores públicos habrían empleado su cargo y función con la finalidad de influir en la congresista prevalidos de sus cargos, función y jerarquía con el ánimo de conseguir un beneficio para sí y para otro”; (ii) “Igualmente, funcionarios del gobierno habrían efectuado presuntos ofrecimientos de beneficios y ubicación de recomendados de [...] en la administración pública, con posible favorecimiento y apropiación con fines clientelistas de la cosa pública”; (iii) “Estando los servidores públicos al servicio del Estado y de la función pública, pudieron haberse extralimitado y abusado en el ejercicio de sus cargos y funciones al participar activamente en las deliberaciones del Congreso de la República, presionado su decisión respecto al trámite del Acto Legislativo por medio del cual se modificaba la Carta Política con el ánimo, presunto, de viabilizar la reelección del jefe de Gobierno, respaldado públicamente en su empeño por el partido de gobierno y la coalición político- partidista que fue declarada en torno al tema debatido”; (iv)

Los funcionarios, podrían haber infringido los principios de igualdad, imparcialidad y moralidad que regulan la función administrativa, en razón a su gestión indebida e inoportuna en el trámite de aprobación del proyecto de ACTO LEGISLATIVO No 12 de 2004 del Senado y 267 de 2004 de Cámara, toda vez que su condición de miembros del gabinete de gobierno y al debatirse la reelección inmediata del Presidente en ejercicio, [...], su actividad habría estado encaminada a apoyar la causa política que se debatía con el fin de facilitar la reelección del jefe de gobierno manteniendo el empoderamiento del poder ejecutivo del país”.¹¹⁹

12.9.3. Así, es claro para la Sala de Revisión que la Procuraduría General de la Nación sí tiene competencia para investigar disciplinariamente el comportamiento de altos funcionarios del Estado en conductas que afectan y comprometen directamente al Presidente de la República. Al igual que en el caso de los Ministros y otros funcionarios del alto gobierno que se acaba de citar, en el cual el Ministerio Público inició una investigación disciplinaria por los hechos alegados, incluso así existiera la posibilidad hipotética de que el Presidente hubiese estado involucrado en los hechos, en el caso de la referencia se debe poder tramitar la queja presentada por el Magistrado de la Corte Suprema de Justicia en contra del Secretario de la Presidencia de la República, sin la necesidad de que por conexidad se decrete la unidad procesal, y se deba remitir la investigación a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes.

12.10. Para la Sala de Revisión, por tanto, el Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios incurrió en una violación al derecho al debido proceso por un error evidente en la apreciación de los hechos (defecto fáctico), al haber considerado que la queja presentada por el accionante, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, en contra del Secretario de Prensa de la Presidencia de la República, debía ser remitida a otra autoridad (a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes), por considerar que el acto del que se acusa al Secretario (haber expedido un comunicado que afectaba la honra y el buen nombre del accionante) implica necesariamente investigar y pronunciarse sobre la conducta del Presidente de la República. La queja del accionante sólo involucra actos del Secretario de Prensa de la Presidencia de la República, cualquier implicación adicional de otra persona, como lo es el Presidente de la República constituye una conclusión inválida, que no se sigue de lo probado hasta ahora en el trámite disciplinario.

Se trata de una aplicación de la regla según la cual una autoridad disciplinaria incurre en una violación al derecho al debido proceso constitucional cuando toma una decisión que supone 'la tergiversación del hecho revelado por la prueba objetivamente conducente'.¹²⁰

13. La Procuraduría General de la Nación vulneró el derecho del accionante al aplicar normas cuyos supuestos fácticos nunca fueron constatados (defecto sustantivo)

13.1. Finalmente, la Sala de Revisión considera que con la decisión que adoptó el Procurador Auxiliar incurrió en una violación al debido proceso al aplicar reglas sustantivas cuando los supuestos fácticos de las mismas no fueron constatados. Si no existía unidad procesal, no podían ser aplicadas reglas que suponen, precisamente, la existencia de dicha situación.

13.2. Cuando el accionante cuestionó la decisión que había sido adoptada por el Procurador Auxiliar, señaló que en cualquier caso, en razón a que el Presidente goza de fuero constitucional, y de acuerdo a las que a su juicio son las normas que rigen el caso [el numeral 1° del artículo 92 de la Ley 600 de 2000, aplicable por virtud de lo dispuesto en el artículo 21 del CDU], no se puede predicar la 'unidad procesal' a la que se hace alusión en el Auto de la Procuraduría, por razones de conexidad. En tal caso, se considera que es una violación al derecho al debido proceso resolver una petición suya, dejando de aplicar las reglas legales pertinentes.

13.3. Para el juez de primera instancia no se incurrió en una violación al debido proceso por dejar de aplicar una regla legal que necesariamente ha debido aplicarse, pues, a su juicio, las reglas sobre conexidad y unidad procesal en materia disciplinaria se encuentran en la Ley 734 de 2002, en norma expresa, y por tanto no se requiere remitirse al Código de Procedimiento Penal, así ello sea posible en razón al artículo 21 del Código Disciplinario Único.

El juez de tutela de primera instancia consideró que la Procuraduría aplicó de manera razonable el ordenamiento jurídico, pues la norma en que aparentemente se fundó –el artículo 81 del Código Único Disciplinario– debe aplicarse si se entiende que el Presidente ordenó al Secretario hacer lo que hizo. Pero en la medida en que no existe prueba o indicio alguno que permita llegar a dicha conclusión, no es posible aceptar que sea razonable aplicar la norma citada. Lejos de probar que no existe un defecto fáctico, se incurre en éste nuevamente y, con base en dicha conclusión errónea, se pretende aplicar reglas

procedimentales.

13.4. Para la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia el proceder del Procurador Auxiliar no atenta contra los derechos fundamentales del accionante porque ‘se aleja de ser arbitraria o caprichosa’, pues para remitir las diligencias adelantadas contra el Secretario de Prensa de la Presidencia a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, se apoyó en las previsiones establecidas en la Resolución 361 de 2009 expedida por el Jefe del Ministerio Público y en el numeral 4 del artículo 305 de la Ley 5 de 1992.

13.4.1. No obstante, el haber citado una norma no es suficiente para considerar que una providencia no sea arbitraria o caprichosa. Toda decisión judicial razonable en derecho, tiene que hacer alusión a las fuentes jurídicas de las cuáles obtiene el conjunto de reglas y principios aplicables al caso y que sostienen la solución dada. Pero ese requisito necesario no es suficiente. Es preciso que se muestre, por ejemplo, porque a partir de las reglas citadas se llega a la solución propuesta. En tal sentido, como lo señala la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, es cierto que el Auto de 22 de junio del Procurador Auxiliar hace referencia a dos norma legales, pero ¿por qué es razonable concluir a partir de ellas, que el Procurador Auxiliar podía decidir que la Procuraduría no era competente y hacer la remisión de la queja a la Comisión parlamentaria citada? ¿Cuál es el argumento por el cuál se considera razonable, a partir de los artículos citados, que dicha Comisión tiene competencia para adelantar un proceso disciplinario en contra del Secretario de la Presidencia de la República?

El Auto de 22 de junio del Procurador Auxiliar acusado, a juicio de esta Sala de Revisión, nunca expresó razones acerca de por qué tal Comisión tendría competencia para investigar disciplinariamente al Secretario de la Presidencia. En tal medida, el Auto no dice nada al respecto y, consecuentemente, la sentencia de segunda instancia en el proceso de tutela tampoco tenía argumento que citar. Sólo dice que el Auto se apoyó en dos normas (la Resolución 361 de 2009 expedida por el Jefe del Ministerio Público y en el numeral 4 del artículo 305 de la Ley 5 de 1992).

13.4.2. Para la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el accionante “inconforme con la decisión” adoptada por la Procuraduría en el Auto, “solicitó la revocatoria, pretensión que fue despachada desfavorablemente el 9 de agosto de 2010”; para la Sala Penal esta “situación

[...] sirve para señalar que la actividad desplegada por la entidad demandada no puede ser catalogada de arbitraria o abusiva”. Consideró que “si dentro de la oportunidad prevista en el ordenamiento jurídico se utilizó el instrumento propicio para viabilizar la protección de sus derechos”, entonces, el mecanismo de tutela es “manifiestamente improcedente” por dos razones; (i) porque esta acción constitucional no puede ser un procedimiento paralelo del medio judicial previsto de manera ordinaria al interior del respectivo proceso y (ii) porque no puede utilizarse como un nuevo juicio para verificar situaciones que fueron objeto de análisis por las autoridades competentes conforme al trámite establecido por el legislador, pues ello implicaría reabrir un debate superado, con desconocimiento de los principios de la cosa juzgada, la seguridad jurídica y la preclusión de los actos procesales, lo cual es constitucionalmente improcedente.

13.4.3. Ahora bien, en el presente caso, si bien algo se mencionó del fondo de la cuestión propuesta por el accionante [se sostiene que de haber tenido que resolver el Auto se hubiese resuelto de igual manera], se trata de un recurso que, en leal saber y entender del propio Procurador General de la Nación, cabeza del Ministerio Público, no existe y por tanto no puede proceder. Como se indicó, el oficio que respondió la solicitud de revocatoria del Auto de 22 de junio de 2010, consideró que de acuerdo con las reglas legales aplicables, la persona que participa en calidad de quejosa no tiene el derecho de presentar un recurso para que se revoque la decisión de remitir el proceso disciplinario a la Comisión parlamentaria citada. Con mayor razón pues, se ha de alejar la Sala de Revisión de la decisión adoptada en segunda instancia. ¿Cómo se considera que en una persona no puede acceder a la acción de tutela para reclamar la protección judicial un derecho fundamental, por considerar que existe otro medio de defensa judicial eficaz para garantizar el goce efectivo del derecho, cuando la propia autoridad que resuelve el mencionado recurso considera que no se tiene tal derecho? En otras palabras, una autoridad judicial no puede dejar de atender la solicitud de tutela de una persona frente a una eventual violación al debido proceso, por considerar que existe otro medio de defensa judicial, cuando la propia autoridad encargada de tramitar el supuesto recurso considera que el mismo no existe y que, por lo mismo, la petición de la persona no puede ser atendida. En la medida en que la decisión de la autoridad que conocería el recurso en el ámbito ordinario no evalúa eficazmente la protección de los derechos fundamentales, no puede considerarse que la tutela no proceda por cuanto la violación a dichos derechos ya fue considerada.

Concretamente, no es posible afirmar que en la presente situación se trate de proteger el principio constitucional de la cosa juzgada cuando se refiere a una decisión con contenido material de justicia, que se califica como de 'trámite' por parte de la propia Procuraduría General de la Nación, autoridad que la expidió por medio de uno de sus funcionarios. En efecto, para la Procuraduría, como lo ha defendido durante todo el tiempo a lo largo del presente proceso de acción de tutela, la decisión final acerca de la competencia de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes aún no se ha tomado. Es necesario que el accionante se dirija a dicha Comisión y espere a que la misma trámite la queja por él interpuesta en contra de quien era el Secretario de Prensa de la Presidencia de la República o a que se declare incompetente para tramitarla y, entonces, deba continuar el proceso disciplinario. Es claro para el Ministerio Público que la decisión que se está cuestionando por parte del accionante no representa una posición que resuelva y disponga de los derechos en cuestión de manera definitiva, por lo que no tiene sentido que se le proteja como si se tratase de un fallo dentro de un proceso ordinario, adoptado por las autoridades judiciales legalmente atribuidas, luego de un proceso en el que se hayan respetado adecuadamente la participación de las partes, de acuerdo con las reglas y principios constitucionales y legales aplicables. En el presente caso, se trata de una decisión de trámite, al inicio del proceso, que no conlleva un impacto considerable para el principio de la cosa juzgada ni el de la seguridad jurídica, pero que sí podría conllevar un impacto desmesurado en el derecho del accionante de acceso a la investigación disciplinaria, por cuanto la violación que se alega conlleva una dimensión propia del derecho constitucional al debido proceso.

13.4.4. Finalmente, la Sala de Revisión debe considerar una cuestión adicional. Si bien es cierto que el Procurador General de la Nación dice que en el Oficio acusado que no existe un recurso en contra del Auto de 22 de junio de 2010, ¿no puede considerarse que sí existe un análisis material acerca de la supuesta violación al derecho al debido proceso en varias de sus manifestaciones? Para la Sala la respuesta es negativa. Aparte de la cuestión acerca de la improcedencia del recurso propuesto –que es un asunto que el Procurador General menciona al final de su Oficio, no al inicio, como se dijo-, se sostiene categóricamente que de haber sido el propio despacho del Procurador General de la Nación el que tramitara la queja presentada por el accionante, se hubiese resuelto de la misma forma y por las mismas razones.

Para la Sala, ello quiere decir que más allá de mostrar pleno respaldo a las decisiones del Procurador Auxiliar, el Procurador General de la Nación no entra a establecer por qué las mismas no conllevan un desconocimiento del derecho al debido proceso. Y no se trata de un asunto reprochable o que se deba extrañar porque, como se indicó, el propio Procurador sostuvo que el recurso no existía y que, por tanto, no podía ser atendido.

13.5. No es competencia de esta Sala de Revisión entrar a determinar cuáles son las normas disciplinarias aplicables en el caso concreto, ni en qué sentido han de ser entendidas las mismas. Pero lo que sí debe impedir que ocurra, es que un funcionario aplique una norma porque considera que el presupuesto fáctico que exige la misma se verifica, cuando las pruebas y los indicios del proceso en modo alguno permiten llegar a la conclusión de que tal situación fáctica en efecto se dio. En otras palabras, se desconoce el derecho al debido proceso cuando se adopta una decisión en materia disciplinaria con base en una norma que exige la ocurrencia de una serie de hechos que se dan por probados, sin fundamento en el acervo probatorio para llegar a tal conclusión. Mucho menos puede avalar la Corte Constitucional, en sede de revisión, una decisión de tutela que no protegió los derechos fundamentales de una persona ante tal situación, sino que por el contrario, la reiteró.

13.6. En resumen, el Procurador Auxiliar en Asuntos Disciplinarios incurrió en una violación al derecho al debido proceso por dejar de aplicar el orden legal vigente (defecto sustantivo), al considerar que por razones de unidad procesal se debía remitir una queja presentada por el accionante en contra de un funcionario (el Secretario de Prensa de la Presidencia) al investigador de otro funcionario cuyas acciones se considera que están vinculadas (el Presidente de la República), cuando tal supuesto fáctico nunca se probó.

Resueltos pues los interrogantes planteados por la acción de tutela de la referencia, pasa la Sala de Revisión a hacer un comentario respecto de la decisión que se adopta y de la orden que se impartirá.

14. El ejercicio de las competencias propias de la Procuraduría General de la Nación en este caso, deben propender, ante todo, por lograr la colaboración y actuación armónica de los funcionarios involucrados

14.1. La decisión que adoptó el Procurador Auxiliar implicó un defecto orgánico, un defecto fáctico y un defecto sustantivo, por tanto, violó el derecho al debido proceso del accionante.

Las vulneraciones al debido proceso constatadas, han implicado un grave desconocimiento al derecho que tiene el accionante a que la justicia disciplinaria le diera una respuesta pronta y oportuna a su queja. Además, constata que dadas las reglas aplicables, existe una amenaza a que tal violación de los derechos del accionante continúe. El derecho al debido proceso de un alto funcionario del Estado no puede dar derecho a privilegios o tratos especiales, pero tampoco tratos inferiores o menos garantistas. No se puede dejar una solicitud ante la autoridad disciplinaria, sea de quien sea, en una suerte de limbo jurídico. En consecuencia, la Sala de Revisión resolverá dejar sin efecto todo lo actuado en relación con la queja presentada por el entonces Magistrado César Julio Valencia Copete en contra del entonces Secretario de Prensa de la Presidencia de la República, César Mauricio Velásquez, después del momento en que fue presentada ante la Procuraduría General de la Nación. Por lo tanto, la queja deberá ser tramitada nuevamente, atendiendo las reglas y principios que informan el orden constitucional vigente.

La Sala de Revisión resalta que toma esta decisión teniendo en cuenta, además de las consideraciones antes mencionadas, (i) que la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes es un órgano de un cuerpo eminentemente político del Estado, que ejerce excepcionalmente funciones judiciales; (ii) que dicha Comisión no se ha pronunciado acerca de la queja en cuestión, remitida por la Procuraduría General de la Nación; y (iii) que la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes fue vinculada al proceso conforme lo ordenó la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, mediante auto de 23 de septiembre de 2009.¹²¹ Tal comisión respondió la tutela diciendo: “[...] no se observa que la Comisión de Investigación y Acusación de la Honorable Cámara de Representantes sea accionada en el asunto, y por consiguiente, no es menester la asistencia de algún derecho de defensa”.¹²² En otras palabras, la Sala tienen en cuenta que en el presente caso existen especiales y particulares reglas para el trámite de la queja en cuestión; que no existe conflicto de competencia alguno; y que la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes tuvo tiempo suficiente para haber actuado dentro del proceso disciplinario o de tutela, de haber sido ese su interés.

14.2. Recuerda la Sala de Revisión que de acuerdo con lo señalado a partir de los referentes constitucionales, legales y jurisprudenciales vigentes,¹²³ el sentido de la función disciplinaria es, ante todo, lograr que los diferentes agentes del Estado estén encaminadas al cumplimiento de sus funciones. Por tanto, al ejercer dicha facultad no puede perder nunca de

vista esta función; ésta siempre ha de orientarse en esa dirección.

14.3. En el presente caso, como se ha señalado a lo largo de esta sentencia, no sólo están en juego los derechos de las personas involucradas en la queja disciplinaria, César Julio Valencia Copete y César Mauricio Velásquez Ossa. También están comprometidas las funciones que estos desempeñaban en calidad de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y Presidente de dicha Corporación la primera de ellas, y Secretario de Prensa de la Presidencia de la República la segunda. Las circunstancias a las que alude el comunicado de prensa acusado por el accionante, se relacionan con la denuncia presentada por el entonces Presidente de la República en torno a unas declaraciones acerca de una supuesta llamada telefónica suya que habría involucrado preguntas que comprometían el ejercicio de funciones y el conocimiento de asuntos que tendría el señor Valencia Copete en su calidad de Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Se trataría de temas penales que conocía en su condición de Presidente de la Corporación y no simplemente como Magistrado de la Sala de Casación Civil.

14.4. Las acusaciones y alegatos que han presentado las diversas partes involucradas en el proceso de acción de tutela, en el proceso disciplinario, así como en los hechos precedentes a éste, se refieren a dimensiones constitucionales que involucran ámbitos del ejercicio de algunas de las funciones más delicadas y difíciles del orden constitucional vigente, como lo es, juzgar, disciplinar o controlar a altos funcionarios del estado. Las tensiones que se generaron entre las autoridades públicas de entonces y dieron lugar a trámites como el de la presente acción de tutela, pueden comprometer caros principios y valores del Estado como la autoridad, independencia, respeto y credibilidad del Gobierno Nacional, en especial, de altos funcionarios de la Presidencia de la República. También pueden comprometer la independencia y autonomía de la Corte Suprema de Justicia, y con ella, la de la jurisprudencia ordinaria.

14.5. No es misión ni labor de esta Sala de Revisión entrar a valorar los hechos o acontecimientos relacionados con la queja disciplinaria presentada por el accionante, ni con los hechos ocurridos antes de dicho trámite, en el marco del presente proceso de acción de tutela. No le compete a esta Sala de Revisión si los hechos ocurrieron como los dijo una parte, como los dijo la otra, o son una mezcla de ambas versiones.

14.6. Sí es función de esta Sala de Revisión exhortar al Procurador General de la Nación para

que adopte las medidas adecuadas y necesarias que le permitan actuar dentro del presente caso, atendiendo las reglas y principios que inspiran el orden constitucional vigente. Se ha de propender por aquellas actuaciones que, dentro del marco legal, permitan la mejor y mayor protección del interés público. No se ha de escatimar esfuerzos ni recursos en lograr que los altos dignatarios del Estado puedan trabajar de manera armónica, colaborándose para garantizar el cumplimiento diligente de sus funciones correspondientes. El ejercicio de la facultad disciplinaria no es un fin en sí mismo, es un medio; es una herramienta para lograr un mejor cumplimiento de las funciones del Estado y, así, la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales de todas las personas.

15. Conclusión

15.1. La Sala considera que la decisión que adoptó el Procurador Auxiliar (1) implica un defecto orgánico, pues la decisión no observa las reglas de competencia, incluso reconocidas por él mismo. Fue contradictoria (anfibiológica), por cuanto sus fundamentos entran en tensión y son contrarios a su conclusión. (2) Implica también un defecto fáctico absoluto, pues la decisión que se cuestiona desconoce los hechos hasta ahora alegados. Sobrepasa la versión de los hechos que, precariamente, el accionante había alegado. (3) Y finalmente, al partir de un supuesto fáctico que no se deduce del relato, la posterior aplicación de las reglas sustantivas con base en este resultaba injustificada, lo que implica un defecto sustantivo adicional. Si no existía unidad procesal, no podían ser aplicadas reglas que suponen, precisamente, la existencia de dicha situación. Se trata entonces, en esencia, de una decisión sin motivación. Además, en la medida en que el accionante queda en una incertidumbre jurídica, esperando que una institución de carácter político, sin competencia para investigar al funcionario por él acusado, resolviera si tramitaba la queja en cuestión o no, se trata a todas luces, de una clara afectación al derecho de acceso a la justicia.

15.2. En conclusión, se decide que la acción de tutela procede excepcionalmente como mecanismo de defensa del derecho al debido proceso constitucional dentro del contexto de procesos disciplinarios, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia constitucional aplicable al respecto. Es esta una forma de asegurar el derecho de acceso a la justicia.

Concretamente, un funcionario que ejerce el control disciplinario viola el derecho al debido proceso y el acceso a la justicia, entre otras razones, cuando adopta una decisión (i) en un

proceso disciplinarios en el cual carece de competencia, en especial, si a tal conclusión se llega a partir de las consideraciones de dicha decisión, esto es, mediante una argumentación contradictoria; (ii) cuando se llega a una conclusión que evidentemente no puede ser sustentada en el acervo probatorio, cuando supone la tergiversación del hecho revelado por la prueba objetivamente conducente; y (iii) cuando se aplican normas legales cuyos supuestos fácticos evidentemente no se cumplen.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

Primero.- Revocar la sentencia del 11 de noviembre de 2010, proferida por la Sala de Decisión Penal de Tutelas de la Corte Suprema de Justicia, dentro del proceso de la acción de tutela instaurada por el exmagistrado César Julio Valencia Copete contra la Procuraduría General de la Nación y, en su lugar, tutelar el derecho al debido proceso y al acceso a la justicia de César Julio Valencia Copete, entonces Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y Presidente de dicha Corporación.

Segundo.- Dejar sin efectos todo lo actuado dentro de la queja presentada por César Julio Valencia Copete en contra del entonces Secretario de Prensa de la Presidencia de la República, César Mauricio Velásquez Ossa, a partir del Auto de junio 22 de 2010, del Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, Juan Carlos Novoa Buendía, inclusive. Además, ordenar a la Procuraduría General de la Nación para que dentro de las 48 horas siguientes, contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, adopte las medidas adecuadas y necesarias para tramitar la queja presentada por el accionante.

Tercero.- Ordenar a la Procuraduría General de la Nación que una vez se adopte una medida en cumplimiento de la presente sentencia, sea comunicada a la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional.

Cuarto.- La Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá notificará la presente sentencia dentro del término de cinco (05) días después de haber recibido la comunicación, de conformidad

con el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Quinto.- Líbrese por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Con salvamento de voto

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA T-350/11

Referencia: sentencia T-350/11 de la Sala Primera de Revisión -exp. T-29030079-, M.P. María Victoria Calle.

Accionante – Accionado: César Julio Valencia Copete contra la Procuraduría General de la Nación.

Magistrado disidente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

Salvo mi voto frente a esta sentencia de tutela aprobada por la Sala Primera de Revisión, con base en los fundamentos y razones que a continuación expongo:

1. Antecedentes.

1.1. El ciudadano accionante considera que en la actuación del funcionario de comunicaciones de la Casa de Nariño, se presentó: (i) abuso de autoridad, “por utilizar una institución y bienes del Estado a favor del Presidente de la República, para incidir en la credibilidad que ofrece su denuncia”¹²⁴; (ii) afectación de su honra¹²⁵.

1.2. Ante la queja presentada por el accionante contra dicho funcionario, la Procuraduría General de la Nación consideró que era incompetente para tramitarla, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 81 del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002),: “advierte el despacho que toda vez que los hechos involucran de manera directa al señor Presidente de la República, funcionario respecto de quien este ente de control carece de competencia para investigarles (sic) disciplinariamente, se impone la remisión del asunto a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, autoridad que, de conformidad con el artículo 305-4 de la Ley 5ª de 1992, tiene la competencia para conocer de tales asuntos”¹²⁶. (subraya fuera de original)

1.3. La disposición legal mencionada, en la que basó la Procuraduría General de la Nación su falta de competencia y la remisión a la Comisión de Acusaciones, dice:

Ley 734 de 2002, artículo 81: “COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA CONEXIDAD. Cuando un servidor público cometa varias faltas disciplinarias conexas, se investigarán y decidirán en un solo proceso.

Cuando varios servidores públicos de la misma entidad participen en la comisión de una falta o de varias que sean conexas, se investigarán y decidirán en el mismo proceso, por quien tenga la competencia para juzgar al de mayor jerarquía”.

(subrayas fuera del original)

1.4. El fallo del que me aparto da procedencia a la referida demanda de tutela y ampara el derecho al debido proceso del actor violado por la Procuraduría, al declarar su incompetencia -supuestamente de manera definitiva- para investigar al señor Velásquez.

2. Consideraciones.

2.1. Acto que causa la violación del derecho fundamental, según la sentencia T 350/11.

- La conducta que causa la violación del debido proceso del accionante por parte de la Procuraduría General de la Nación, es el acto por medio del cual se hace: (i) declaración de carencia de competencia, y (ii) remisión de la queja a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes.

- El Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios se limitó a exponer los fundamentos de la supuesta incompetencia del organismo a su cargo y de la competencia de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes. La razón de su proceder reside en la conexidad entre la queja contra el funcionario de la Presidencia de la República y las investigaciones que adelanta dicha Comisión contra el expresidente de la República. El Procurador General de la Nación confirmó la decisión.

2.2. Fundamento legal del acto de incompetencia de la PGN.

- La actuación del Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, censurada en la sentencia de la que me aparto, se apoya en el artículo 82 del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) que regula el conflicto de competencias, así:

“ARTÍCULO 82. CONFLICTO DE COMPETENCIAS. El funcionario que se considere incompetente para conocer de una actuación disciplinaria deberá expresarlo remitiendo el expediente en el estado en que se encuentre, en el menor tiempo posible, a quien por disposición legal tenga atribuida la competencia.

Si el funcionario a quien se remite la actuación acepta la competencia, avocará el conocimiento del asunto; en caso contrario, lo remitirá al superior común inmediato, con el objeto de que éste dirima el conflicto. El mismo procedimiento se aplicará cuando ambos funcionarios se consideren competentes.

El funcionario de inferior nivel, no podrá promover conflicto de competencia al superior, pero podrá exponer las razones que le asisten y aquel, de plano, resolverá lo pertinente”.

(subraya fuera del original)

- Esta referencia legal indica que el acto de manifestación de incompetencia del Procurador, es apenas el inicio de un procedimiento que habrá de culminar con la definición de la entidad competente para conocer de la queja respectiva.

2.3. El acto de manifestación de incompetencia como acto de trámite -en el marco de una actuación disciplinaria-.

- La manifestación de incompetencia del Procurador Auxiliar, es un acto de trámite, previo o preparatorio del acto definitivo, que precisará la competencia para decidir la queja del accionante.

-Con la remisión del caso por la Procuraduría a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, comienza el trámite previsto en el artículo 82 del CDU, antes citado.

- Contrario a lo expuesto en la sentencia de la que me aparto, tales actuaciones de la Procuraduría “no producen efectos jurídicos, en relación con los administrados, ni crean, extinguen o modifican sus derechos subjetivos personales, reales o de crédito, ni afectan sus intereses jurídicos”¹²⁷. Se trata de actos preparatorios o de trámite, que finalmente desembocarán en un acto definitorio de la competencia para tramitar la queja contra el doctor Velásquez. El que verse sobre la competencia o incompetencia para disciplinar, no lo priva de su naturaleza de acto de trámite, ya que apenas marca el inicio de un proceso legalmente reglado para, justamente, establecer definitivamente la competencia en el caso concreto. Es por eso, por tratarse de un acto inicial de un proceso de definición de competencia disciplinaria reglado en el artículo 82 del Código Disciplinario y no de un acto definitivo sobre la misma, que se alude a la naturaleza de trámite de dicho acto.

2.4. Improcedencia de la tutela contra un acto de trámite en el marco de una investigación disciplinaria, e inexistencia de perjuicio irremediable.

- Es necesario recordar lo que la jurisprudencia ha dicho sobre la procedencia de la acción de

tutela contra actos previos, preparatorios o de trámite, en sentencia T-123 de 2007, que expuso lo siguiente:

[...]

Lo anterior no significa, como ha reiterado la jurisprudencia, que los actos de trámite expedidos dentro de una actuación administrativa estén exentos de control y liberados del principio de legalidad; sólo que, como se ha mencionado, su discusión debe hacerse a partir de los actos definitivos y demostrando la relevancia de la irregularidad previa en la ilegalidad de la decisión final.¹²⁸ Por ello, “es necesario esperar a que se produzca la resolución final del procedimiento para poder plantear la invalidez del procedimiento por haberse presentado anomalías en los actos de trámite.”¹²⁹

En este orden de ideas, es incorrecto afirmar que contra los actos de trámite no existen mecanismos de defensa judicial y que por esa vía surge una regla general de procedibilidad de la acción de tutela para su control,¹³⁰ pues ello desdibujaría la función de la jurisdicción contencioso administrativa y convertiría al juez constitucional en un examinador permanente de los procedimientos administrativos y de los actos intermedios que sirven para su adelantamiento.¹³¹

(Subrayas fuera del original)

- Al referirse a las investigaciones disciplinarias, esta Corporación señaló en la Sentencia T-961 de 2004, que la regla general aceptada por la jurisprudencia constitucional es la improcedencia de la acción de tutela contra los actos de trámite, al existir otro mecanismo de defensa judicial que resulta idóneo para la protección de los derechos del administrado, “por cuanto si bien los actos de trámite no son susceptibles de recursos ante la jurisdicción contencioso administrativa, los errores en que posiblemente pudiera haberse incurrido, pueden ser subsanados dentro del trámite del proceso disciplinario y en caso de no ocurrir así, podrán ser alegados cuando el afectado decida hacer uso de la acción contencioso administrativa (...)”.

- Por todo lo anterior, es claro que los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional concluyen que, los actos de trámite en el marco de procesos disciplinarios, como el presente, no permiten la procedencia de la acción de tutela.

- Tampoco se estructura un perjuicio irremediable que conduzca a la procedibilidad de la presente demanda tutela, por similares razones a las aducidas: fundamentalmente, porque la declaración de incompetencia de la Procuraduría General es un acto de trámite, preparatorio o intermedio, en todo caso no definitivo, que marca el inicio de un proceso de definición de competencia en el marco de un proceso disciplinario; además, no se advierte riesgo de prescripción de la acción disciplinaria o de denegación del acceso a la justicia o función disciplinaria.

- En suma, a la luz de los precedentes jurisprudenciales citados, la presente acción de tutela es improcedente para discutir la supuesta afectación del debido proceso del accionante. En el mismo sentido, ya el Procurador General hubo de indicar al accionante que “habiendo sido remitida la queja a la Cámara de Representantes, corresponde ahora a la Comisión de Investigación y Acusación de dicha célula congresional, decidir si rompe la unidad procesal en razón a que César Mauricio Velásquez no ostenta fuero legal ni constitucional o si, por el contrario, la conserva, por razón de la unidad de materia y a efectos de garantizar la unidad de defensa”¹³².

- Finalmente, no sería aceptable la descalificación de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, como autoridad idónea de los casos prescritos por el orden jurídico.

2.6. Conclusión de improcedencia de la demanda de tutela, en el estado actual del proceso de definición de competencia disciplinaria.

- La tutela constitucional de un acto preparatorio o de trámite o una actuación intermedia que no decide definitivamente la situación del accionante, interrumpe el curso legal de un procedimiento jurídico que debe desatarse por mecanismos ordinarios, e impide que se den actuaciones posteriores y necesarias que podrían representar el restablecimiento del derecho al debido proceso del actor.

- No considero que sea competencia de la Corte Constitucional sustraer de las entidades que puedan, eventualmente, considerarse o no competentes para conocer de un determinado caso, la definición de tal asunto. Sólo luego de tales pronunciamientos, podría aducirse la vulneración de derechos fundamentales y sería procedente la intervención de este Tribunal.

- En el presente caso, se ha brindado una supuesta protección de manera precoz e inoportuna, al afectarse una actuación que no define de manera definitiva la situación jurídica o determina irrevocablemente el alcance de los derechos del accionante.

2.7. Post Scriptum: el riesgo de sentar un precedente jurisprudencial que permita la tutela frente a los actos de trámite.

Apercibido de tratarse de una controversia que versa sobre una actuación disciplinaria, no deja de ser contradictorio con la abundante y uniforme jurisprudencia de la corte Constitucional en relación con los conflictos de competencia que se presentan en la jurisdicción constitucional, cuando un juez de tutela manifiesta su incompetencia para conocer de las demandas en ejercicio de la acción de tutela y se traba un conflicto negativo de competencia. En tales casos, la Corte Constitucional -como juez superior común- sólo interviene para resolver el conflicto de competencia planteado por una primera autoridad que se declara incompetente, cuando la segunda autoridad, a quien se remite el caso, se ha pronunciado al respecto, para dirimir un conflicto ya trabado de competencia. Nunca antes.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

1 La presente acción de tutela fue seleccionada mediante auto de 10 de diciembre de 2010 por la Sala de Selección Número Doce de la Corte Constitucional.

2 Ver: [<http://web.presidencia.gov.co/comunicados/2010/abril/468.html>]. La denuncia presentada por el accionante transcribe el comunicado en cuestión (expediente, primer cuaderno, folio 15).

3 La acción de tutela se encuentra en el primer cuaderno del expediente, folios 2 a 13.

4 La copia de la denuncia presentada por el accionante a la Procuraduría General de la Nación se encuentra en el primer cuaderno del expediente, a folio 15.

5 Auto de junio 22 de 2010, del Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios; expediente,

primer cuaderno, folios 18 y 19. La acción de tutela resume el Auto del 22 de junio en los siguientes términos: “El Auto [...] es suscrito por el Procurador Auxiliar para asuntos Disciplinarios, quien ordena la remisión del asunto a la célula del Congreso de la República mencionada por cuanto: 1. Los hechos involucran ‘directamente’ al Presidente de la República, funcionario de quien la Procuraduría General de la Nación no tiene competencia para investigarlo. || 2. Para efectos de mantener la unidad de defensa, por razón de las conductas atribuidas ‘al señor Presidente de la República y al señor César Mauricio Velásquez, no es jurídicamente viable disponer la ruptura de la unidad procesal’. || Por tanto, la competente es la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, que, ‘por otra parte, conoce en la actualidad del asunto expuesto por el doctor Valencia Copete’. || 3. Aduce que toma la decisión con base en la Resolución N° 361 de 2009, emanada del Despacho del Procurador General de la Nación, en la cual se le facultó ‘para adoptar las decisiones de remisión de los asuntos que por competencia deban ser conocidos por otros despachos.”

6 Acción de tutela; expediente, primer cuaderno, folios 2 a 14.

7 Expediente, primer cuaderno, folios 21 y 22.

8 La acción de tutela se encuentra en el primer cuaderno del expediente, folios 2 a 13.

9 Añade la acción de tutela al respecto: “[...] el párrafo del artículo 7 [del Decreto 262 de 2000], señala que las funciones atribuidas al Procurador General por la ley, podrá ejercerlas por sí, o delegarlas en cualquier servidor de la entidad, ‘en los términos establecidos en este Decreto’. Y respecto de las competencias del numeral 23 del mismo, caso de marras, el último inciso del párrafo expresa que las competencias sólo podrá delegarlas en el Viceprocurador General o en la Sala Disciplinaria, precisamente en razón del fuero. || Se aduce que el auto de junio 22 de 2010 goza de una doble presunción de acierto y legalidad, por supuesto también la Resolución N° 361 de 2010, pero olvida que en las leyes especiales como la 734 de 2002, a al cual no se aplica el Código Contenciosos Administrativo según lo dispone su primer artículo de manera expresa, el control de legalidad también es interno, razón por la cual se han instituido las causales que originan la nulidad de los procesos, como se puede apreciar en su artículo 143, lo que implica que allí mismo se puede destruir esa doble presunción.”

10 Intervención de la Procuraduría General de la Nación, mediante la apoderada María Alexandra Díaz Muñoz. Expediente, folios 31 a 50.

11 Al respecto señaló lo siguiente: “Si bien es cierto este tema se trata de uno de los apartados más tratados por la doctrina y jurisprudencia especializada, persisten algunas concepciones erradas sobre el ejercicio de tal herramienta de administración que dan lugar a conclusiones equivocadas aún para los profesionales del derecho. Se está ante un error inexcusable de parte del accionante por su posición versada sobre la materia, quien en sede de tutela promueve un juicio de ilegalidad sobre un acto administrativo expedido por el Procurador General de la Nación que no comporta violación del ordenamiento jurídico ni ‘una renuncia’ a las competencias asignadas por la Constitución y la ley al señor Procurador General de la Nación. [...]”

12 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (CP Mauricio Fajardo Gómez) 31 de octubre de 2007. Rad: 11001-03-26-000-1997-13503-00(13503). Actor, Sociedad Minera Peláez Hermanos & Cía. demandado, Ministerio de Minas y Energía y otro. Referencia, nulidad y restablecimiento del derecho.

13 Auto de 23 de septiembre de 2010, Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal. Expediente, primer cuaderno, folio 30.

14 Expediente, primer cuaderno, folio 31.

15 Conformada por los Magistrados Jorge Luis Quintero Milanés y Javier Zapata Ortiz.

16 En sentencia de unificación de jurisprudencia de la Sala Plena de la Corte Constitucional -SU-1159 de 2003- se citó la sentencia C-543 de 1992 en tales términos. Corte Constitucional, sentencia C-543 de 1992 (MP José Gregorio Hernández Galindo; SV Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero). En este caso se resolvió declarar inexecutable los artículos 11 y 12 del Decreto 2591 de 1991, en los cuales se establecía un término de caducidad para presentar la acción de tutela contra sentencias, pues consideró que salvo aquellos casos en los que el funcionario hubiese actuado por vías de hecho, la acción de tutela no procede contra providencias judiciales. Corte Constitucional, sentencia SU-1159 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; SV Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araujo Rentería, Clara Inés Vargas Hernández, Álvaro Tafur Galvis). En este caso

decidió que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado no incurrió en una vía de hecho al resolver, en sentencia de septiembre 25 de 2001, que no prosperaba el recurso extraordinario especial de revisión presentado por el accionante, Ricaurte Losada Valderrama, en contra de la sentencia de septiembre 7 de 1994, en la que la misma Corporación decretó la pérdida de su investidura como Senador. Los salvamentos de voto a esta sentencia versaron sobre cuestiones específicas del caso, y no sobre la interpretación de la sentencia C-543 de 1992.

17 En la sentencia C-590 de 2005, dijo la Corte al respecto: “(...) no es cierto que la Corte, en el fallo citado, haya descartado, de manera absoluta, la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales. Lo que hizo en esa oportunidad fue excluir del ordenamiento jurídico unos preceptos normativos que afirmaban la procedencia de ese mecanismo contra las sentencias como regla general y no como excepción. De allí que la Corte, en la motivación de ese pronunciamiento, haya delineado genéricamente los supuestos en los que de manera excepcional procedía la acción de tutela contra tales decisiones. || 29. Por otra parte, la postura que se comenta desconoce la doctrina constitucional pues esta Corporación no sólo ha realizado una interpretación autorizada de la Sentencia C-593-92, sino que, como se indicó en precedencia, ha construido una uniforme línea jurisprudencial que desarrolla los supuestos excepcionales de procedencia de la tutela contra decisiones judiciales.” Corte Constitucional, sentencia C-590 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño), en este caso se resolvió declarar inexecutable la expresión “ni acción” del artículo 185 de la Ley 906 de 2004. [Artículo 185. Decisión. Cuando la Corte [Suprema] aceptara como demostrada alguna de las causales propuestas, dictará el fallo dentro de los sesenta (60) días siguientes a la audiencia de sustentación, contra el cual no procede ningún recurso ni acción, salvo la de revisión. (...)]

18 Corte Constitucional, sentencia C-590 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño). Esta sentencia ha sido reiterada en muchas ocasiones, entre ellas, por ejemplo, las sentencias T-102 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-163 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-333 de 2006 (MP Álvaro Tafur Galvis), T-350 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), T-060 de 2009 (MP Mauricio González Cuervo), T-842 de 2009 (MP María Victoria Calle Correa), T-108 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio, AV Nilson Pinilla Pinilla), T-146 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa), T-217 de 2010 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-245 de 2010 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-386 de 2010 (MP Nilson Pinilla Pinilla), T-505

de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-697 de 2010 (MP Juan Carlos Henao Pérez).

19 Corte Constitucional, sentencia SU-901 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño; SV Rodrigo Escobar Gil).

20 Corte Constitucional, sentencia T-590 de 2002 (MP Jaime Araujo Rentería). En este caso se resolvió, entre otras cosas, ordenar a la Secretaría de Gestión Financiera Integral del Departamento del Magdalena dejar sin efectos el proceso administrativo que había sido acusado y rehacerlo con la observancia de las disposiciones legales correspondientes y, en particular, con la citación de la accionante. Esta sentencia ha sido reiterada, entre otras, por la sentencia SU-901 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño, SV Rodrigo Escobar Gil).

21 Corte Constitucional, sentencia C-590 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño).

22 Corte Constitucional, sentencia T-504 de 2000 (MP Antonio Barrera Carbonell; AV Alfredo Beltrán Sierra).

24 Ver entre otras la sentencia T-315 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño).

25 Corte Constitucional, sentencias T-008 de 1998 (Eduardo Cifuentes Muñoz) y SU-159 de 2000.

26 Sentencia T-658 de 1998 (MP Carlos Gaviria Díaz).

27 Sentencias T-088 de 1999 (MP José Gregorio Hernández Galindo) y SU-1219 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

28 Ver por ejemplo: Corte Constitucional, sentencia T-1276 de 2005 (MP Humberto Antonio Sierra Porto); en este caso se resolvió confirmar una sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, que fue objeto de análisis dentro del proceso de tutela.

29 Defecto orgánico: “Se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada carece, absolutamente, de competencia para ello”

30 Defecto procedimental: “Se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.”

31 Defecto fáctico: “Surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.”

32 Defecto material y sustantivo: “Son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales [T-522 de 2001] o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.”

33 Error inducido: “Se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.”

34 Decisión sin motivación: “Implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.”

35 Desconocimiento del precedente: “Esta hipótesis se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos, la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado. [Cfr. Sentencias T-462 de 2003; SU-1184 de 2001; T-1625 de 2000 y T-1031 de 2001.]”

36 Para ver recopilaciones recientes de la jurisprudencia constitucional al respecto ver, entre otras, la sentencia T-1276 de 2005 (MP Humberto Antonio Sierra Porto) [citada previamente]; la sentencia T-910 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) [en este caso se resolvió, entre otras cosas, dejar sin efecto las sentencias disciplinarias dictadas por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, acusadas dentro del proceso, en las cuales se decidió sancionar a la accionante con la pena de suspensión por el término de un mes]; la sentencia T-1029 de 2008 (MP Mauricio González Cuervo) [previamente citada]; la sentencia T-1065 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto) [en este caso se resolvió, entre otras cosas, dejar sin efectos la sentencia emitida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Laboral, el día trece (13) de septiembre de dos mil cinco (2005), dentro del proceso estudiado]; la sentencia T-1094 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández) [en este caso se resolvió negar el amparo constitucional solicitado por el

accionante, propuesto contra la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia].

37 La Corte Constitucional ha aplicado la jurisprudencia constitucional sobre procedencia de acciones de tutela contra providencias judiciales, tal como fue recogida en la sentencia C-590 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño) en diferentes ocasiones. Además de las citadas previamente en nota al pie en esta sentencia, pueden también consultarse las sentencias T-156 de 2009 (MP Luis Ernesto Vargas Silva) [en este caso se resolvió dejar sin efectos una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar]; la T-425 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) [en este caso se resolvió dejar sin efectos un numeral de la parte resolutive de una sentencia del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional]; la T-594 de 2009 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) [en este caso se resolvió negar una tutela contra un fallo proferido por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia]; la T-675 de 2009 (MP María Victoria Calle Correa) [en este caso se resolvió dejar sin efectos un fallo proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín]; y la T-736 de 2009 (MP Juan Carlos Henao Pérez) [en este caso se resolvió dejar sin efectos un fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca].

38 Al respecto pueden verse, entre otras las sentencias SU-1159 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; SV Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas Hernández y Álvaro Tafur Galvis) y T-146 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa); en esta última se consideró que el mandato del artículo 186 de la Constitución Política no regula un asunto menor, pues “[...] está definiendo [...] cuál es el juez encargado de aplicar la justicia penal a los congresistas –a las personas encargadas de hacer la ley–. La decisión del Constituyente dentro de esta arquitectura política es que sea la más alta corporación de justicia penal dentro de la rama judicial —la Corte Suprema de Justicia—la que se encargue de llevar a cabo esta función. Se trata pues, de una de las normas constitucionales en las que se articulan el principio de separación de poderes y el principio de frenos y contra pesos de esta democracia.”

39 Por ejemplo, en la sentencia T-215 de 2000 (MP Álvaro Tafur Galvis) la Corte sostuvo lo siguiente: “Efectivamente, en el caso que ocupa la atención de la Corte los jueces de tutela no encontraron violados los derechos fundamentales del actor a partir de las actuaciones desarrolladas por el Procurador General de la Nación y la Procuradora Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa. Es más, concluyeron que para la contradicción e impugnación de

sanciones de tipo disciplinario en contra del ex-gobernador del Amazonas, se contaba con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (C.C.A., art. 85), como medio judicial de defensa principal para controvertir esas decisiones. || Sin lugar a dudas, dicho instrumento procesal es idóneo y eficaz para alcanzar los propósitos planteados por el actor y su apoderado en el escrito de demanda, máxime cuando en la situación descrita por ellos no se vislumbra la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable que haga viable la transitoriedad de la acción de tutela, toda vez que la sanción disciplinaria, como lo ha afirmado la Corte, no puede considerarse en sí misma un perjuicio irremediable³⁹ y teniendo en cuenta que al demandarse la nulidad de un acto administrativo se cuenta con la posibilidad de solicitar su suspensión provisional, por estimar que manifiestamente contradice una norma superior a la cual se encuentra subordinado, medida cautelar que hace perder al acto su fuerza ejecutoria mientras se emite la decisión de mérito sobre la legalidad de aquel (C.C.A., art. 152 y s.s.).”

40 Corte Constitucional, sentencia SU-901 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño; SV Rodrigo Escobar Gil). En este caso se resolvió analizar el caso y confirmar la decisión de instancia de negar la tutela, por considerar que la Procuraduría General de la Nación no había incurrido en una vía de hecho dentro del proceso disciplinario en el que se sancionó a José Gabriel Silva Riviere con destitución e inhabilidad para ejercer funciones públicas durante cinco años. La sentencia SU-901 de 2005, que reiteró en especial la sentencia T-567 de 1998 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), ha sido reiterada, entre otras, por las sentencias T-284 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Hernández), T-446 de 2007 (MP Clara Inés Vargas Hernández), T-510 de 2006 (MP Álvaro Tafur Galvis), T-1012 de 2006 (MP Álvaro Tafur Galvis).

41 Corte Constitucional, sentencia SU-901 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño; SV Rodrigo Escobar Gil). Al respecto, se dijo lo siguiente: “En el caso sometido a consideración de la Corte, se advierte que si bien el término de duración de la indagación preliminar se inobservó, de ese hecho no se siguió la vulneración de los derechos del disciplinado ni tampoco la afección de sus garantías constitucionales de índole procesal. Ello es sí en tanto, tras el vencimiento de ese término -que empezó a correr el 5 de mayo de 1999 y que venció el 4 de noviembre de ese año- no se practicaron pruebas y, mucho menos, sin el conocimiento y posibilidad de contradicción del actor, pues sólo hubo lugar a la evaluación de aquellas que se habían practicado dentro del término legal y a la emisión de la decisión de apertura de investigación proferida el 28 de octubre de 2000. || Claro, este proceder de la Procuraduría General de la Nación no es, ni mucho menos deseable. Todo lo contrario, se

trata de un comportamiento que linda en la responsabilidad disciplinaria pues toda persona investigada tiene derecho a que las decisiones procedentes se tomen dentro de los plazos legalmente establecidos. No obstante, como tras el vencimiento del término de indagación preliminar no se cumplió ninguna actuación adicional como quiera que sólo hubo lugar a la apertura de investigación que se dispuso con base en la actuación oportunamente cumplida, no concurren razones para inferir una manifiesta irregularidad lesiva de derechos fundamentales que ha de conducir a la anulación del proceso y de las sanciones en él impuestas.”

42 Corte Constitucional, sentencia SU-901 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño; SV Rodrigo Escobar Gil). La Corte dijo al respecto lo siguiente: “Por otra parte, es cierto que las sanciones impuestas al actor con ocasión de la falta disciplinaria de la que fue encontrado responsable restringen el derecho fundamental a participar en el ejercicio del poder público pues en tanto se mantengan vigentes tales sanciones, a aquél no le será posible tomar posesión del cargo de elección popular para el que fue elegido. || Aparte de lo expuesto, esa restricción para el ejercicio de ese derecho plantea un perjuicio irremediable pues es inminente -al punto que el actor no ha podido tomar posesión del citado cargo-; grave, dado que el derecho que se le restringe tiene profundas implicaciones para el actor y también para la comunidad de que hace parte y por la cual fue elegido y, por último, debe ser objeto de urgente atención para evitar que se consume un daño antijurídico.”

43 Corte Constitucional, sentencia SU-901 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño; SV Rodrigo Escobar Gil). La sentencia dijo al respecto lo siguiente: “[...] a todo lo anterior se agrega que la acción ejercida ante la jurisdicción contenciosa, como mecanismo ordinario de protección, no garantiza que el control de la legitimidad del proceso disciplinario se adelante de manera oportuna [...]”

44 En la sentencia T-629 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), la Corte Constitucional decidió “[...] que el actor contó con otro medio de defensa, como lo advirtió la sentencia de segunda instancia en su primer análisis, es decir, con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, sin embargo, permitió que su acción caducara. Por tanto, de acuerdo a la jurisprudencia de esta Corporación, no puede apelar a la acción de tutela para exigir el reconocimiento o respeto de un derecho suyo. En este caso, tampoco la acción de tutela podría hacerse valer como mecanismo transitorio, pues esta modalidad procesal se

subordina a un medio judicial ordinario que sirva de cauce para resolver de manera definitiva el agravio o lesión constitucional posiblemente presentada, y es obvio que tal presupuesto no se constató en este caso.” En el caso, la Sala resolvió revocar las sentencias proferidas por el Consejo Seccional y el Consejo Superior de la Judicatura dentro de la acción de tutela interpuesta por Adolfo Raad Hernández, la cual se declaró improcedente.

45 La Corte Constitucional, en Sala Plena, unificó su jurisprudencia en torno a la posibilidad de presentar acciones de tutela en contra de providencias judiciales en la sentencia C-590 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño). La decisión se tomó a propósito de la posibilidad de interponer acciones de tutela en contra de sentencias de casación de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

46 Al respecto, ver los antecedentes de la presente sentencia.

47 Sobre esta cuestión, ver por ejemplo la Sentencia SU-047 de 1999 (MP Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero; SV Eduardo Cifuentes Muñoz, Hernando Herrera Vergara)

48 Dijo al respecto el Procurador en su oficio de respuesta a la solicitud de revocatoria al Auto de junio 22 acusado: “[...] debe tenerse presente que, de conformidad con el parágrafo del artículo 90 del CDU, ‘... la intervención del quejoso se limita únicamente a presentar y ampliar la queja bajo la gravedad del juramento, a aportar las pruebas que tenga en su poder y a recurrir la decisión de archivo y el fallo absolutorio ...’.”

49 Corte Constitucional, sentencia C-417 de 1993 (MP José Gregorio Hernández Galindo). En este caso se resolvió una acción pública de inconstitucionalidad en contra de normas que confieren competencia en procesos disciplinarios a los funcionarios y empleados de la rama judicial.

50 Corte Constitucional, sentencia C-417 de 1993 (MP José Gregorio Hernández Galindo).

51 Corte Constitucional, sentencia C-417 de 1993 (MP José Gregorio Hernández Galindo).

52 Entre otras, por ejemplo, ver la sentencia C-181 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra; SPV Jaime Córdoba Triviño, Eduardo Montealegre Lynett, Álvaro Tafur Galvis); en este caso se resolvió una demanda en contra de varios artículos de la Ley 200 de 1995.

53 Corte Constitucional, sentencia C-252 de 2003 (MP Jaime Córdoba Triviño). En este caso se estudió una acción de inconstitucionalidad contra los artículos 48, numeral 48, y 51, inciso 3°, de la Ley 734 de 2002. Al respecto se dijo: “Una indagación por los fundamentos de la imputación disciplinaria remite a los fines esenciales del Estado pues una democracia constitucional como la colombiana, no obstante las imperfecciones que puedan advertírsele y las múltiples limitaciones con que se cuenta para darle cabal desarrollo, está concebida, entre otras cosas, para servir a la comunidad, promover la prosperidad general; garantizar a todas las personas la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y para asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”

54 Corte Constitucional, sentencia C-252 de 2003 (MP Jaime Córdoba Triviño).

55 Corte Constitucional, sentencia C-014 de 2004 (MP Jaime Córdoba Triviño, AV Jaime Araujo Rentería). En este caso se estudió la constitucionalidad parcial de cinco normas -dos de ellas por la demanda y tres por integración normativa-.

56 Por el Procurador General de la Nación, el Defensor del pueblo, los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley, de acuerdo con el artículo 118 de la Constitución Política.

57 Las funciones contempladas en cabeza del Procurador General de la Nación, para ser ejercidas directamente son las siguientes: ‘1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo. || 2. Emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial. || 3. Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia. || 4. Exhortar al Congreso para que expida las leyes que aseguren la promoción, el ejercicio y la protección de los derechos humanos, y exigir su cumplimiento a las autoridades competentes. || 5. Rendir

concepto en los procesos de control de constitucionalidad. || 6. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia.’

58 Constitución Política, artículo 118.

59 También son funciones del Procurador General de la Nación, según el artículo 277 de la Constitución Política: ‘intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales’; ‘rendir anualmente informe de su gestión al Congreso’; y ‘exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria’.

60 Esto señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-970 de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil; SV Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño y Clara Inés Vargas Hernández), con ocasión del estudio de constitucionalidad de la norma que en la reforma constitucional que introdujo el sistema acusatorio, confirió al Presidente de la República la facultad extraordinaria para expedir la legislación que se requiriera para desarrollar dicho sistema penal, en caso de que el Congreso no ejerciera tal competencia, dentro del plazo señalado (hasta el 20 de junio de 2004). En este caso consideró lo siguiente, al respecto: “[...] la separación de poderes consagrada en la Constitución de 1991 no es absoluta, sino que, por el contrario, admite la colaboración y los controles recíprocos entre los distintos órganos del Estado. Además, la Constitución contempla la posibilidad de excepciones a la regla general de distribución de competencias, en situaciones determinadas y bajo precisas condiciones. Lo mismo cabe señalar del principio de reserva de ley, que en cuanto que componente de los principios de separación de poderes y soberanía popular, tiene una clara consagración constitucional, sin que por ello, sin embargo, pueda predicarse que tiene carácter absoluto o que no admite excepciones.”

61 Sobre esta cuestión ver, entre otras, la sentencia C-743 de 1998 (MP Fabio Morón Díaz). El principio había sido introducido por la reforma a la Constitución de 1936 en los siguientes términos: ‘Artículo 52. Son Órganos del Poder Público: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Los Órganos del Poder Público son limitados, tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado.’

62 Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), artículo 1°.

63 Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), artículo 1°.

64 Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), artículo 2°.

65 Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), artículo 2°. '[...]'. || Será de su cargo el amparo de pobreza y el servicio de defensoría pública. En cada municipio habrá como mínimo un defensor público." || Artículo 3°. Derecho de defensa. 'En toda clase de actuaciones judiciales y administrativas se garantiza, sin excepción alguna, el derecho de defensa, de acuerdo con la Constitución Política, los tratados internacionales vigentes ratificados por Colombia y la ley. Los estudiantes de derecho pertenecientes a los consultorios jurídicos de las universidades debidamente reconocidas por el Estado podrán ejercer la defensa técnica con las limitaciones que señale la ley, siempre y cuando la universidad certifique que son idóneos para ejercerla.' || El artículo 6° de la Ley se ocupa concretamente de la gratuidad de la justicia, estableciendo categóricamente que 'la administración de justicia será gratuita' y que no podrá cobrarse arancel alguno 'en los procedimientos de carácter penal, laboral, contencioso laboral, de familia, de menores, ni en los juicios de control constitucional o derivados del ejercicio de la tutela y demás acciones constitucionales. Tampoco podrá cobrarse aranceles a las personas de escasos recursos cuando se decreta el amparo de pobreza o en aquellos procesos o actuaciones judiciales que determinen la ley.'

66 Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), artículo 4°.

67 Los demás principios del proceso disciplinario contemplados en el Código Disciplinario Único son los siguientes: de legalidad (art. 4), de ilicitud sustancial (art. 5), de efecto general inmediato de las normas procesales (art. 7), de reconocimiento de la dignidad humana (art. 8°), de presunción de inocencia (art. 9°), de gratuidad de la actuación disciplinaria (art. 10), de ejecutoriedad (art. 11), de culpabilidad (art. 13), de favorabilidad (art. 14), de igualdad disciplinaria ante la ley (art. 15), del derecho de defensa (art. 17) y de proporcionalidad (art. 18).

68 Corte Constitucional, sentencia T-163 de 1997 (MP Carlos Gaviria Díaz). En esta ocasión se resolvió, entre otras cosas, "DECLARAR LA NULIDAD de lo actuado dentro del proceso disciplinario seguido al actor, a partir de la ejecutoria de la providencia dictada por el Consejo Seccional de la Judicatura del Meta, y ordenar inaplicar, para todos los efectos, el numeral 4o.

de la citada sentencia.” (Mayúsculas en el texto).

69 Corte Constitucional, sentencia T-1307 de 2005 (MP Rodrigo Escobar Gil). Al respecto dijo la Corte: “Al revisar la actuación disciplinaria cumplida en el presente caso, encuentra la Sala que la investigación disciplinaria se inició por el señor Viceprocurador General de la Nación por virtud de la comisión que le fuera conferida por el señor Procurador General en los siguientes términos: ‘De conformidad con el artículo 7º numeral 19 del Decreto 262 de 2000, se designa al Doctor CARLOS ARTURO GOMEZ PAVAJEAU, Viceprocurador General de la Nación, como ‘funcionario especial’, para que asuma las investigaciones disciplinarias que resulten de la evaluación de los informes presentados por los Asesores Grado 24 asignados para adelantar diligencias en las Corporaciones Autónomas Regionales que se relacionan así: Corpomojana y Corposucre en Sucre; Corpoguajira, en la Guajira, Corpoguavio y CAR en Cundinamarca, Corpocaldas, en Caldas, Corpovalle –CVC en el Valle, Corporación Regional del Atlántico, CRA, y Cardique en Cartagena. // El funcionario tendrá todas las facultades consagradas en el inciso 1º del numeral 19 del artículo 7º ibídem, incluidas las de subcomisionar para la práctica de pruebas a servidores públicos de la Procuraduría.’ A esa designación se llegó, por otra parte, como consecuencia del informe rendido al señor Procurador General de la Nación por la comisión que se había conformado para que realizase las diligencias que fuesen necesarias en algunas corporaciones autónomas regionales, en relación con la celebración de contratos para la época preelectoral. De este modo se tiene que, en desarrollo de la facultad prevista en el numeral 19 del artículo 7 del Decreto 262 de 2000, el Procurador General de la Nación designó a un funcionario especial para adelantar las investigaciones disciplinarias que resultasen de la evaluación de los informes presentados por los profesionales asignados para adelantar diligencias en, entre otras Corporaciones, la Corporación Autónoma Regional de Sucre. La designación recayó en el Viceprocurador General de la Nación, que está en nivel jerárquico igual o superior al del funcionario desplazado, el respectivo Procurador Delegado. Además obra en el expediente la manifestación del Procurador General de la Nación acerca de la trascendencia pública de la investigación, en atención a la repercusión que las conductas investigadas podrían tener en la destinación de recursos públicos en época preelectoral.”

70 Corte Constitucional, sentencia C-181 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra; SPV Jaime Córdoba Triviño, Eduardo Montealegre Lynett, Álvaro Tafur Galvis). En este caso se distinguió el control disciplinario de la Procuraduría General, con el del control interno. Al

respecto se dijo: “Si, por el contrario, el escenario es el del control interno de la falta disciplinaria, la restricción al ejercicio de la competencia estaría impuesta por el propio artículo 57 de la Ley 200 de 1995, según el cual, la investigación disciplinaria puede ser adelantada por la oficina de control interno o por quien decida el jefe de la Entidad o de la dependencia regional o seccional, siempre y cuando aquella se efectúe por un funcionario ‘de igual o superior jerarquía a la del investigado.’.”

71 Corte Constitucional, sentencia C-181 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra; SPV Jaime Córdoba Triviño, Eduardo Montealegre Lynett, Álvaro Tafur Galvis). Con relación a este cargo, la sentencia resolvió declarar exequible el numeral primero del artículo 131 de la Ley 200 de 1995. [artículo 131. Causales. Son causales de nulidad en el proceso disciplinario: 1. La incompetencia del funcionario para fallar. (...)]

73 Corte Constitucional, sentencia C-1061 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil).

74 Corte Constitucional, sentencia T-508 de 1993 (MP Fabio Morón Díaz) La Sala resolvió una acción de tutela interpuesta por el Director del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia de la época, por considerar que se violaban sus derechos fundamentales al buen nombre y a la intimidad, al haber sido vinculado a la investigación disciplinaria abierta formalmente por la Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa, mediante resolución del 16 de febrero de 1993, contra funcionarios y empleados del Ministerio de Justicia, por las circunstancias de verse incurso en la investigación de hechos vinculados con la fuga del sindicado Pablo Escobar Gaviria. La Sala consideró que no compartía la apreciación del interesado, “[...] por cuanto los cargos que se le formulan dentro de la investigación están perfectamente individualizados y cada cual, está llamado a responder por sus propios actos u omisiones, y no en razón de un concepto del prestigio, por más respetable que sea, que desborda las exigencias de la legalidad, según la cual no es contrario al buen nombre y menos a la intimidad investigar, por presuntas faltas en el desempeño de su cargo, por conductas, que de manera hipotética le son imputables, desempeñadas en su calidad de servidor público. Con diferencias de grado, provenientes de las circunstancias y de la personalidad de los imputados, siempre, de admitirse la pretensión del actor, todas las investigaciones disciplinarias traerían consigo atentados contra el buen nombre y la intimidad.”

75 Corte Constitucional, sentencia T-456 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño).

76 Corte Constitucional, sentencia T-936 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); en este caso la Corte decidió que “[...] el Procurador General de la Nación puede, sin que ello viole el debido proceso, delegar de manera general y expresa su competencia disciplinaria, sin que sea necesario una delegación especial de la facultad de imponer las medidas cautelares ordinarias propias del proceso disciplinario, como la de suspensión provisional, ni tampoco una delegación específica para cada caso. || Igualmente, reitera que en el campo disciplinario no viola el debido proceso ni el derecho de defensa imponer la medida cautelar de suspensión provisional sin que el afectado haya sido efectivamente oído previamente.”

77 Ver al respecto la cita que se hace de la sentencia C-181 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra; SPV Jaime Córdoba Triviño, Eduardo Montealegre Lynett, Álvaro Tafur Galvis).

78 Corte Constitucional, sentencia SU-337 de 1998 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz, AV Eduardo Cifuentes Muñoz) La Corte consideró que le asistía la “[...] razón a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura cuando afirma que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, la Sala adquiere la competencia para conocer de las faltas disciplinarias de los funcionarios judiciales cuando avoca el conocimiento de ellas antes que la Procuraduría” Dado que en el caso era difícil aplicar la regla mencionada, añadió lo siguiente: “para situaciones como la presente, en las que la investigación es iniciada en el mismo día por ambas entidades, razón que hace difícil esclarecer cuál de ellas empezó primero con la instrucción, deberá observarse cuál de las dos fue la que comunicó antes que había iniciado el proceso disciplinario. Esta comunicación tiene por fin expresar la intención de avocar directamente un caso y de afirmar la competencia sobre él, separando a la otra entidad del conocimiento del mismo. Esta manifestación expresa, entonces, la voluntad de conocer primero sobre un caso, para poder asegurarse la competencia sobre él. Así, ella cumple con un objetivo equivalente al de la competencia a prevención, en la forma en que la Corte ha interpretado esta figura. || Por lo tanto, en el presente caso ha de tenerse también en cuenta cuál de las dos entidades le comunicó primero a la otra su decisión de tramitar el proceso investigativo. Sobre este hecho no hay duda alguna, puesto que del expediente se deduce que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura le informó el día 17 a la Procuraduría

General de la Nación y a la Fiscalía su determinación de iniciar la instrucción disciplinaria, mientras que la Procuraduría apenas lo hizo el día 18.”

79 Corte Constitucional, sentencia SU-337 de 1998 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz, AV Eduardo Cifuentes Muñoz). De acuerdo con la sentencia aludida, la Procuraduría también puede recurrir a la acción de tutela en defensa de los derechos fundamentales de miembros de la comunidad. Se sostuvo en esta ocasión que sin embargo esa no era la situación que dio origen al proceso. En realidad, la discusión se plantea sobre la base de a quién le corresponde realizar la investigación disciplinaria sobre los fiscales anotados, no se debate acerca de los derechos fundamentales de estos ciudadanos, sino simple y llanamente acerca de la distribución, entre la Procuraduría General de la Nación y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, de la competencia disciplinaria sobre los funcionarios judiciales

80 Aclaración de voto a la sentencia SU-337 de 1998 del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz. Sostuvo la aclaración que “los problemas [...] señalados acerca de la [...] jurisprudencia en materia disciplinaria sobre los funcionarios judiciales amerita un cambio en la línea de interpretación que ha seguido la Corte. Por eso, y con el objeto de lograr una interpretación que esté más acorde con los principios de igualdad y del debido proceso y que le dé mayor vigencia a la institución del Consejo Superior de la Judicatura, de acuerdo con la voluntad del constituyente, debe rectificarse la jurisprudencia de la Corte en esta materia, para señalar que la competencia disciplinaria sobre los funcionarios judiciales recae en todos los casos en las salas jurisdiccional disciplinarias del Consejo Superior y los Consejos Seccionales de la Judicatura”

81 Corte Constitucional, sentencia C-244 de 1996 (MP Carlos Gaviria Díaz SPV Eduardo Cifuentes Muñoz y Julio César Ortiz Gutiérrez). En la sentencia se estudió la Constitucionalidad del artículo 66 de la Ley 200 de 1995, parcialmente demandado, según el cual los procesos disciplinarios contra el Procurador General de la Nación corresponde conocerlos a “la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia y en el evento de que haya sido postulado por esta Corporación, lo hará la Sala Plena del Consejo de Estado”. Según la demanda, la norma no garantiza plenamente la imparcialidad e independencia del juzgador, porque a la misma persona que candidatiza al Procurador es a quien le corresponde investigarlo. Entonces, afirma que lo mejor sería asignar dicha competencia a un órgano que

no haya intervenido en su elección, como el Consejo Superior de la Judicatura. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 276 y 173-7 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación es elegido por el Senado de la República, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Los salvamentos a la sentencia versaron sobre cuestiones diferentes.

82 Corte Constitucional, sentencia C-244 de 1996 (MP Carlos Gaviria Díaz SPV Eduardo Cifuentes Muñoz y Julio César Ortiz Gutiérrez). Para la Corte, es “[...] función del legislador determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la forma de hacerla efectiva (art. 124 C.N.), como también establecer el régimen disciplinario aplicable a los funcionarios y empleados de la Procuraduría General de la Nación, dentro de los cuales se incluye el Procurador General (art. 279 ib.). Dado que la Constitución no consagra fuero alguno en favor de dicho funcionario ni regula aspecto relativo a la autoridad competente para investigarlo disciplinariamente, es el legislador quien de acuerdo con las normas precitadas debe señalarlo, como en efecto lo hizo en la norma acusada.”

83 Corte Constitucional, sentencia C-244 de 1996 (MP Carlos Gaviria Díaz SPV Eduardo Cifuentes Muñoz y Julio César Ortiz Gutiérrez). Para la Corte, “[...] de la simple lectura de la frase impugnada, se advierte el deseo del legislador de evitar un conflicto de intereses y garantizar un proceso imparcial, al asignar a un cuerpo colegiado, -Corte Suprema de Justicia o Consejo de Estado- el conocimiento y decisión de los procesos disciplinarios que se adelanten en contra del Procurador General de la Nación, aclarando que si el investigado fue postulado por la Corte Suprema de Justicia, esta corporación no podrá conocer de dicho proceso, en cuyo caso, compete hacerlo al Consejo de Estado, y en el evento de que sea el Consejo de Estado quien lo haya postulado, será la Corte Suprema de Justicia quien deba adelantar la respectiva investigación disciplinaria. || Con este procedimiento se busca precisamente garantizar la debida imparcialidad e independencia del juzgador, como parte esencial del debido proceso.”

84 Corte Constitucional, sentencia C-594 de 1996 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz, SPV Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero).

85 Corte Constitucional, sentencia C-594 de 1996 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz, SPV Jorge

Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero).

86 Corte Constitucional, sentencia C-594 de 1996 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz, SPV Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero). Añadió al respecto la Corte: “El fuero legal exige, en este caso, que la función juzgadora disciplinaria se tramite en los términos de un proceso de modo que la garantía mayor sea la independencia e imparcialidad en la tarea confiada a estos órganos consistente en confrontar la conducta concreta con la contemplada en la norma abstracta y poder así deducir las consecuencias previstas en el ordenamiento jurídico. || La intervención de la Sala Plena de uno de los dos órganos judiciales, por sí misma es prenda de garantía de los derechos del Procurador y, se reitera, representa un elemento esencial del fuero legal que se consagra. La decisión del órgano encargado del proceso disciplinario, en los términos de la ley, es definitiva. Dada su naturaleza judicial, tanto orgánica como material, la sentencia que se profiere y con la cual concluye el respectivo proceso indefectiblemente adquiere el valor de cosa juzgada.

87 Corte Constitucional, sentencia C-594 de 1996 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz, SPV Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero).

88 Corte Constitucional, sentencia SU-901 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño; SV Rodrigo Escobar Gil). En este caso se resolvió confirmar las decisiones de instancia que habían negado la acción de tutela de José Gabriel Silva Riviere, contra el fallo sancionatorio proferido en su contra por la Procuraduría General de la Nación.

89 Corte Constitucional, sentencia T-555 de 1999 (MP José Gregorio Hernández Galindo). En este caso se resolvió tutelar el derecho al debido proceso, por contraevidencia de la decisión, y por inaplicación del principio de favorabilidad en materia laboral, por lo que se dejó sin efecto una providencia del Juzgado Promiscuo Municipal de Sibaté en la que no aceptó declarar el desacato. Se ordenó a dicho Juzgado decidir el incidente, teniendo en cuenta los criterios expuestos por la Corte en la sentencia y actualizando, si ello es necesario mediante nuevas pruebas, la situación existente. Se estableció que, con base en el material probatorio, el Juzgado resolvería de fondo si había habido o no desobediencia respecto a lo ordenado

mediante la sentencia T-330 de 1997 por la Corte Constitucional.

90 Dijo en aquella oportunidad la Corte: “La irregularidad que plantea el actor gira en torno al sentido que se le atribuye a varias expresiones contenidas en la argumentación en la que la Procuraduría Delegada para la Contratación Estatal basó el fallo sancionatorio proferido.

No obstante, la contrariedad que puede advertirse entre distintos enunciados, tomados aisladamente y fuera del contexto del ámbito argumentativo del que hacen parte, no constituye vía de hecho u otra causal de la que puede inferirse la vulneración de derechos fundamentales; mucho más si ella no tuvo ninguna incidencia en la valoración integral de la prueba que realizó esa instancia de control. Si se examinan los fallos disciplinarios proferidos se advierte con facilidad que en ellos se realizó una extensa argumentación que partió de los hechos imputados, se extendió a la valoración de las pruebas practicadas y se precisaron los presupuestos de la responsabilidad disciplinaria de los investigados. || Claro, como se indicó, no se discute que las contradicciones planteadas por el actor evidencian la falta de rigor lógico en la argumentación, pero de esa falta de rigor no puede inferirse, en manera alguna, la valoración de la prueba de manera arbitraria, la toma de decisiones manifiestamente improcedentes y la consecuente vulneración de derechos fundamentales.

Por el contrario, si la valoración de la prueba se aprecia como una unidad dotada de sentido, se advierte, sin dificultades, que se trató de una decisión ceñida al ordenamiento jurídico.” Corte Constitucional, sentencia SU-901 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño; SV Rodrigo Escobar Gil). En este caso la Corte consideró que la decisión disciplinaria de la Procuraduría que había sido acusada no había incurrido en una vía de hecho, así contemplara una afirmación de carácter anfibológico.

91 Al respecto dijo la Corte “[...] como la exigencia de firma y tramitación de actas de modificación, por parte del interventor, vincula a todos los contratos; la distinción que se hace entre contratos de alta, mediana o baja complejidad para exigir sólo respecto de unos el cumplimiento de tal exigencia, no solo carece de fundamento normativo sino que es manifiestamente ilegal: Desconoce el efecto vinculante de un acto administrativo que reglamenta ese punto específico. || En las condiciones expuestas, como respecto de todo tipo de contratos de obra es necesaria la presentación de actas de modificación, era legítima su exigencia en el caso considerado en el proceso disciplinario adelantado contra el actor. ||

39. Por lo expuesto, la Procuraduría General, al evidenciar el incumplimiento de esa exigencia, la no verificación de esa circunstancia por parte del gerente general antes de

aprobar el acta de liquidación del contrato y al tomar esa circunstancia como punto de apoyo para la formulación de un juicio de responsabilidad disciplinaria, no incurrió en irregularidad de relevancia constitucional alguna. Ello es así por cuanto, lejos de estarse ante una exigencia desproporcionada y exorbitante, se estaba ante una obligación impuesta reglamentariamente.” Corte Constitucional, sentencia SU-901 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño; SV Rodrigo Escobar Gil).

92 Concretamente, la Sala consideró que “[...]la emisión de un acto administrativo como la aprobación del acta de liquidación de un contrato, no es una formalidad desprovista de sentido alguno. No. A través de la suscripción de tal documento un administrador compromete su voluntad en la creación, modificación o extinción de relaciones de derecho sustancial inherente al acto jurídico del que el documento da fe. Por ello, hace parte de su rol funcional verificar, con los medios que como administrador tiene a su alcance, la veracidad de las afirmaciones en él contenidas.” Corte Constitucional, sentencia SU-901 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño; SV Rodrigo Escobar Gil).

93 Al respecto la Corte dijo lo siguiente “[...] no contraría ni los fundamentos, ni la dinámica del derecho disciplinario el que se formulen cargos por una falta cometida a título de dolo y que en el fallo se declare la responsabilidad por esa misma falta pero cometida a título de culpa. [...]”Corte Constitucional, sentencia SU-901 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño; SV Rodrigo Escobar Gil).

94 Al respecto la Corte dijo lo siguiente “[...] si bien en el proceso disciplinario adelantado contra el actor se desconoció el término legalmente fijado para la investigación preliminar, tal irregularidad no afectó ni el debido proceso ni el derecho de defensa y por ello no puede haber lugar al amparo constitucional de tales derechos y a la declaratoria de invalidez de lo actuado.”Corte Constitucional, sentencia SU-901 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño; SV Rodrigo Escobar Gil).

95 Corte Constitucional, sentencia C-417 de 1993 (MP José Gregorio Hernández Galindo).

96 La norma acusada, artículo 51 del Decreto 1888 de 1989, establece lo siguiente: “Las providencias que en materia disciplinaria se dicten en relación con funcionarios judiciales son actos jurisdiccionales, no susceptibles de acción administrativa.” Originalmente decía: “Las providencias que en materia disciplinaria se dicten en relación con funcionarios y empleados

judiciales son actos jurisdiccionales, no susceptibles de acción administrativa”.

97 Corte Constitucional, sentencia C-417 de 1993 (MP José Gregorio Hernández Galindo). La Corte se pronunció sobre dicha norma [artículo 9º, numeral 3º, del Decreto 2652 de 1991] “[...] que, por referirse a la competencia disciplinaria de la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura, constituye con la disposición cuestionada una proposición jurídica completa [...]” con la norma acusada en el proceso [artículo 51 del Decreto 1888 de 1989]. El Decreto 2652 de 1991 fue derogado por la Ley 270 de 1996.

98 También consideró que “[...] los empleados judiciales, es decir, el personal subalterno o de apoyo de la Rama Judicial, que no tiene a su cargo la función de administrar justicia. Estos no están comprendidos dentro del ámbito de competencia del Consejo Superior de la Judicatura, tal como surge del mencionado numeral 3 del artículo 256 de la Constitución, que en modo alguno alude a ellos, mientras que el artículo 277, numeral 6, de la Carta dispone: ‘Artículo 277.-El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: || (...) || 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley’. || Preferencia, según el Diccionario de la Academia Española de la Lengua es ‘primacía, ventaja o mayoría que una persona o cosa tiene sobre otra, ya en el valor, ya en el merecimiento’; ‘Elección de una cosa o persona, entre varias’. || Aplicado este concepto al asunto que nos ocupa, significa que la Procuraduría General de la Nación es el organismo que goza, por mandato constitucional, de una cláusula general de competencia para conocer de las faltas disciplinarias de los empleados, en ejercicio de un poder que prevalece sobre el de otros órganos estatales. || Lo dicho es suficiente para concluir que las palabras “...y empleados...”, que hacen parte del artículo demandado, son inconstitucionales y así habrá de declararlo la Corte.”

99 Corte Constitucional, sentencia T-452 de 1998 (MP Hernando Herrera Vergara). El accionante, un abogado, consideraba injusta la sanción que le había sido impuesta por el Consejo Superior de la Judicatura, en virtud de la denuncia formulada por dos personas que le habían otorgado un poder para demandar a una empresa de aviación, en un proceso de responsabilidad civil extracontractual, por la muerte de un familiar. Al abogado se le acusó

de “[...] 1.) no haberles avisado, oportunamente, acerca de la celebración de una audiencia de conciliación en el juzgado del conocimiento, lo cual, según lo afirmaron ellas, impidió su asistencia y determinó una sanción de multa; 2.) haber realizado una transacción con la empresa demandada sin tener facultad para ello; y 3.) haber dilatado la entrega del dinero recibido por la transacción durante casi ocho (8) meses, sin avisarles.” En este caso se siguió la jurisprudencia constitucional fijada desde el inicio [entre otras, en las sentencias T-198 de 1993, T-055 de 1994], en los términos en los que para ese momento había sido reiterada y recopilada por la sentencia T-008 de 1998 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). La sentencia T-452 de 1998 ha sido reiterada, entre otras ocasiones, en las sentencias T-550 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-901 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). Acerca de tutelas en contra de decisiones disciplinarias, adoptadas por autoridades judiciales, ver también, entre otras, las sentencias, T-444 de 1994 (MP Antonio Barrera Carbonell), T-121 de 1999 (Martha Victoria Sáchica Méndez), T-055 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil), T-342 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández), T-962 de 2009 (MP María Victoria Calle Correa), T-958 de 2010 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

100 Al respecto pueden verse, entre otras, las sentencias C-280 de 1996 (MP Alejandro Martínez Caballero, AV Hernando Herrera Vergara, SV José Gregorio Hernández Galindo y Julio César Ortiz Gutiérrez) y la sentencia T-544 de 2004 (MP Jaime Córdoba Triviño).

101 En la sentencia C-017 de 1996 (MP Alejandro Martínez Caballero), la Corte consideró entre otras cosas lo siguiente: “En efecto, la Corte considera que la norma regula una distribución funcional de competencias con base en la materialidad de la falta disciplinaria, en vez de tomar en cuenta el tipo de servidor público. Esto en manera alguna vulnera la Carta, puesto que, como se ha reiterado, los miembros de la Fuerza Pública no tienen ningún fuero disciplinario, y la ley puede regular la distribución de competencias de las investigaciones disciplinarias con base en múltiples criterios, como la naturaleza y gravedad de la falta, el tipo de servidor público, el lugar de ocurrencia del hecho, etc. Es pues perfectamente legítimo que el Legislador decida especializar un determinado despacho de la Procuraduría para que conozca exclusivamente faltas de suma gravedad en materia de derechos humanos, como las torturas, las desapariciones o los genocidios, ya sea que éstas sean cometidas por miembros de la Fuerza Pública, o por ‘los demás funcionarios y empleados’, como lo señala la parte no demandada del literal acusado. La Corte no encuentra entonces vicio de inconstitucionalidad en la atribución de competencia señalada

por la norma acusada, por lo cual será declarada exequible esa regulación de la competencia de la Procuraduría Delegada de Derechos Humanos, no sólo en relación con los miembros de la Fuerza Pública, sino también en cuanto concierne a los demás funcionarios y empleados, puesto que si bien ese aparte no fue acusado, forma una unidad inescindible con el resto del literal impugnado.” Al respecto, puede verse también, entre otras, la sentencia C-399 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero).

102 Al respecto, ver el apartado [5.1.] de las consideraciones de la presente sentencia.

103 En el Auto de junio 22 de 2008, la Procuraduría General de la Nación resolvió “remitir a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes la queja suscrita por el doctor César Julio Valencia Copete contra el Secretario de Prensa de la Presidencia de la República, César Mauricio Velásquez por el comunicado de prensa del 11 de abril de 2010”. Las consideraciones de esta providencia fueron transcritos en el apartado dedicado a los hechos, en los antecedentes de la presente sentencia.

104 Al respecto ver el apartado 1.5 de los antecedentes de la presente sentencia.

105 Dijo al respecto el Procurador en su oficio de respuesta a la solicitud de revocatoria al Auto de junio 22 acusado: “[...] debe tenerse presente que, de conformidad con el parágrafo del artículo 90 del CDU, ‘... la intervención del quejoso se limita únicamente a presentar y ampliar la queja bajo la gravedad del juramento, a aportar las pruebas que tenga en su poder y a recurrir la decisión de archivo y el fallo absolutorio ...’.”

106 Participación de la Procuraduría General de la Nación ante el juez de tutela de primera instancia. Al respecto, ver el tercer capítulo de los antecedentes de la presente sentencia.

107 Al respecto, ver el sexto capítulo de los antecedentes de la presente sentencia.

108 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (CP Mauricio Fajardo Gómez) 31 de octubre de 2007. Rad: 11001-03-26-000-1997-13503-00(13503). Actor, Sociedad Minera Peláez Hermanos & Cía.; demandado, Ministerio de Minas y Energía y otro. Referencia, nulidad y restablecimiento del derecho.

109 La jurisprudencia contencioso administrativa, siguiendo la jurisprudencia constitucional, considera que existen “[...] funciones cuyo ejercicio es indelegable, sea porque hay

restricción expresa sobre la materia o porque la naturaleza de la función no admite la delegación. Un ejemplo de restricción expresa en materia de delegación se encuentra en la prohibición para que el Vicepresidente de la República asuma funciones de ministro delegatario (C.P., art. 202).” La sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (CP Mauricio Fajardo Gómez) 31 de octubre de 2007. Rad: 11001-03-26-000-1997-13503-00(13503), cita a este respecto la sentencia de la Corte Constitucional C-372 de 2002 (MP Jaime Córdoba Triviño).

110 Se establece que esta regla es en principio, de acuerdo con el artículo 211 de la Constitución Política, y la jurisprudencia constitucional que al respecto señaló: “[...] en aplicación de la figura de la delegación, el daño antijurídico que dé lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado y a la acción de repetición (CP, art. 90), puede darse de tres maneras diferentes, de acuerdo con la participación del delegante o del delegatario: 1ª) el dolo o la culpa grave corresponden exclusivamente al delegatario, al ejercer la delegación otorgada, sin la participación del delegante; 2ª) el dolo o la culpa grave corresponden exclusivamente al delegante, quien utiliza al delegatario como un mero instrumento de su conducta; y 3ª) hay concurso de dolo y/o culpa grave de delegante y delegatario en la conducta que ocasiona el daño antijurídico. La primera hipótesis es a la cual hace referencia el inciso segundo del artículo 211 de la Constitución Política, y en ese evento ‘la delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario’; la segunda y la tercera hipótesis son las reguladas por la norma demandada pues no puede ser constitucional una medida del legislador que diga que un funcionario está exonerado de responsabilidad así participe con dolo o culpa grave en la consumación de un daño antijurídico por el cual el Estado se vio condenado a indemnizar a quien no estaba obligado a soportar dicha lesión.” Corte Constitucional, sentencia C-372 de 2002 (MP Jaime Córdoba Triviño).

111 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de enero veinticuatro (24) del año dos mil dos (2002); Consejera ponente: Olga Inés Navarrete Barrero; Radicación número: 25000-23-24-000-1998-0455-01(7217).

112 Sobre este aspecto de la delegación, puede verse: Corte Constitucional, sentencia T-705 de 1998, Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz. En dicho pronunciamiento se afirma que el mecanismo de “la delegación de funciones en otras autoridades o en los subordinados

de aquélla a la cual fueron atribuidas por la Constitución o las leyes, ciertamente está previsto como válido en el Estatuto Superior, pero siempre sometido a la vigencia de ley previa que expresamente autorice la delegación y establezca los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios; así lo establece con claridad el artículo 211 de la Carta Política”.

113 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (CP Mauricio Fajardo Gómez) 31 de octubre de 2007. Rad: 11001-03-26-000-1997-13503-00(13503). Actor, Sociedad Minera Peláez Hermanos & Cia. demandado, Ministerio de Minas y Energía y otro. Referencia, nulidad y restablecimiento del derecho.

115 Ver al respecto el apartado [9.5.] de las consideraciones de la presente sentencia.

116 Se hace referencia a la entrevista que César Julio Valencia Copete dio a una periodista vinculada a un periódico de amplia circulación nacional, la cual fue publicada el 14 de enero de 2008 en su página de internet.

117 Al respecto ver el tercer capítulo de los antecedentes de la sentencia.

118 Ver: [<http://web.presidencia.gov.co/comunicados/2010/abril/468.html>]. La denuncia presentada por el accionante transcribe el comunicado en cuestión (expediente, primer cuaderno, folio 15).

119 Fallo de única instancia. Despacho del Procurador General de la Nación. Radicado 001-105507-04.

120 Ver al respecto el apartado [9.5.] de las consideraciones de la presente sentencia.

121 Folios 26, 29 y 30.

122 Folio 31.

123 Ver al respecto los capítulos 6 a 9 de las consideraciones de la presente sentencia.

124 Cfr. Sentencia T-350 de 2011, p. 2.

125 Ibíd.

126 Auto de junio 22 de 2010 del Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, tal como fue transcrito en la sentencia T-350 de 2011,p. 4.

127 Cfr. Sentencia C-339 de 1996.

128 Ibídem.

129 Sentencia C-557 de 2001.

130 Sentencia C-557 de 2001.

131 En esta oportunidad la Corte se apoyó en la Sentencia T-418 de 2003, en la cual se indicó que la acción de tutela resulta improcedente cuando se trata de atacar actuaciones administrativas, disciplinarias o fiscales que se encuentran en trámite, pues, las irregularidades en los actos preparatorios “no sólo pueden ser alegadas dentro del propio proceso, sino que, además, cuentan con la posibilidad de que una vez culminada esta actuación, el afectado puede interponer las acciones correspondientes ante la jurisdicción contenciosa administrativa.”(M.P. Alfredo Beltrán Sierra)

132 Oficio No. 105278 del 9 de agosto de 2010 del Procurador General de la Nación, tal como fue citado por la sentencia T-350 de 2010, p. 6.