

Sentencia T-811/03

ACCION DE TUTELA CONTRA PROCURADOR GENERAL DE LA NACION/PARTE CIVIL-Concepción constitucional amplia

Al analizar esta Corporación una demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 137 del Código de Procedimiento Penal (Ley 600 de 2000), consideró procedente modificar la posición acogida en la sentencia C-293 de 1995, según la cual, el papel de la parte civil se limitaba a la búsqueda de una reparación económica dentro del proceso penal, para dar paso a una posición aceptada en el ámbito nacional como internacional, según la cual, la víctima o perjudicado por un delito no sólo tiene derecho a la reparación económica de los perjuicios que se le hayan causado, trátase de delitos consumados o tentados, sino que además tiene derecho a que a través del proceso penal se establezca la verdad y se haga justicia.

REGIMEN DISCIPLINARIO-Fijación a cargo del legislador

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, pues se trata de fijar las condiciones mínimas para que la actividad desarrollada por el Estado se preste de manera eficiente, motivo por el cual su consagración en ordenamiento jurídico especial de las reglas y sanciones, no solamente constituye un derecho sino un deber del Estado. Con el régimen disciplinario se pretende garantizar “la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo”; propósito que está en armonía con lo preceptuado en el artículo 209 de la C. P., porque como se expresó antes, sin un sistema punitivo dirigido a sancionar la conducta de los servidores públicos, resultaría imposible al Estado garantizar que la Administración Pública cumpliera los principios de “igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad” a que hace referencia la norma constitucional.

DERECHO DISCIPLINARIO Y ACCION PENAL-Diferencias

Dentro del derecho administrativo disciplinario puedan identificarse algunos elementos

comunes con la acción penal, tales acciones no pueden equipararse entre sí, pues los fines perseguidos, la naturaleza de las faltas en general, y las sanciones por sus particulares contenidos, difieren unos de otros. En efecto mientras la prohibición legal de la conducta delictiva tiene por fin la defensa de la sociedad, la falta disciplinaria busca proteger el desempeño del servidor público, con miras al cumplimiento de la función pública. De otro lado debe destacarse que en las sanciones penales se dirigen en general, a la privación de la libertad física y a la reinserción del delincuente a la vida social, al paso que las sanciones disciplinarias tienen que ver con el servicio, con llamados de atención, suspensiones o separación del servicio y su análisis se hace sin perjuicio de los efectos penales que puedan deducirse de los hechos que la originaron.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Potestad constitucional para establecer recursos en contra de actos administrativos

El establecimiento de los recursos en la vía gubernativa y de la figura de la revocatoria directa en la ley, tiene su fundamento y razón de ser en el hecho que la administración pública en ejercicio de sus funciones no está exenta de producir actos irregulares o injustos que, además de generar una vulneración del ordenamiento jurídico vigente, pueden llegar a afectar los derechos subjetivos de los particulares y por ello, el Código Contencioso Administrativo vigente (Decreto 01 de 1984), prevé recursos ante la misma administración, dentro de la vía gubernativa, así como la revocatoria directa de los actos administrativos de oficio o a petición de parte de conformidad con los requisitos establecidos por el legislador.

CODIGO DISCIPLINARIO UNICO-Norma especial para tramitar investigación disciplinaria

Para efectos de la investigación y declaratoria de la responsabilidad disciplinaria de un servidor público, existe un procedimiento administrativo especial regulado por el Código Disciplinario Único, lo que en principio imposibilita recurrir a otras disposiciones mediante interpretaciones análogas, aun cuando éstas traten temas similares, toda vez que pertenecen a regímenes jurídicos diversos.

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional frente a actuaciones administrativas por incurrirse en vía de hecho

De manera particular esta Corporación se ha referido a que la acción de tutela no procede

contra actos administrativos, salvo que la tutela se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Ello en razón a que no le corresponde al juez de tutela, por carecer de jurisdicción y competencia, declarar la nulidad de los actos administrativos, ni decretar su suspensión provisional, etc. Ha de manifestarse que la acción de tutela resulta excepcionalmente procedente contra actuaciones administrativas en todos aquellos casos en los que la actuación de la autoridad respectiva carezca de fundamento objetivo y sus decisiones sean el producto de una actitud arbitraria y caprichosa que traiga como consecuencia la vulneración de derechos fundamentales de la persona, incurriendo de esa manera en lo que se ha denominado como “vía de hecho”.

REVOCATORIA DIRECTA DE PROVIDENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA EN PROCESO DISCIPLINARIO-Denunciante no está facultado para solicitarla

La entidad demandada dio aplicación a los artículos 122 a 127 de la Ley 734 de 2002-Código Disciplinario Único- vigente a la fecha de decidir sobre la revocatoria directa solicitada por la actora, cuando consideró que en razón de que la tutelante no era la persona sancionada con el fallo y tampoco parte dentro del proceso disciplinario -puesto que la persona denunciante en un proceso disciplinario no tiene la calidad de parte dentro del mismo- no estaba facultada para solicitar la misma.

Referencia: expediente T-741359

Acción de tutela de Sandra del Pilar Ubaté contra la Procuraduría General de la Nación.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS.

Bogotá D. C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil tres (2003).

En desarrollo de sus atribuciones constitucionales y legales, la Sala Octava de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Rentería y Álvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos proferidos por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, y por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la acción de tutela instaurada por Sandra del Pilar Ubaté contra la Procuraduría General de la Nación.

I. ANTECEDENTES.

La ciudadana Sandra del Pilar Ubaté Monroy interpuso acción de tutela en contra de la Procuraduría General de la Nación por considerar que esta entidad con su actuación le ha vulnerado los derechos fundamentales a la igualdad y acceso a la administración de Justicia, al negar la solicitud de revocatoria directa impetrada, aduciendo que esta sólo puede ser presentada por el sancionado, y no por la denunciante, quien para el caso, no ostenta la calidad de parte dentro del proceso disciplinario.

1. Hechos:

1) Narra la accionante que el día 19 de mayo de 1995 fue objeto de desaparición forzosa en la ciudad de Cali su hermano Jhon Ricardo Ubaté Monroy junto con su acompañante la señora Gloria Bogotá.

2) Desde el acaecimiento de ese hecho ha realizado varias denuncias para que se investigue exhaustivamente ese crimen y los culpables sean castigados.

3) En decisión adoptada el 19 de junio de 2001, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos declaró responsables disciplinariamente, y en tal medida sancionó con la destitución, y la inhabilidad por 5 años para desempeñar cargos públicos al Mayor Manuel de Jesús Lozada Plazas, comandante del UNASE de la ciudad de Santiago de Cali, al señor José de Jesús León Bermúdez, agente de Policía adscrito al UNASE de la misma ciudad, y de la Inspectora de SILOE, Dra. Amparo Ramírez Macias por la desaparición Forzada cometida contra los señores Jhon Ricardo Ubaté Monroy y Gloria Bogotá.

4) Dicha decisión fue objeto de recurso de apelación, correspondiendo conocer del proceso a la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, la cual mediante decisión del 7 de diciembre de 2001, revocó parcialmente la sentencia impugnada, y declaró la prescripción de la acción disciplinaria, por las conductas de privación ilegal de la libertad de Jhon Ricardo

Ubaté Monroy y Gloria Bogotá; por haberse ordenado el cambio de pintura del vehículo utilizado para la retención de las mencionadas personas; la adulteración de los libros diarios del UNASE y el aporte de documentos falsos con el ánimo de desviar la investigación, así como también absolvió al Mayor Manuel de Jesús Lozada Plazas y al agente José de Jesús León Bermúdez de la conducta de desaparición forzada.

5) A juicio de la tutelante, el ad quem tuvo en cuenta a favor de los disciplinados el principio de IN DUBIO PRO REO, basándose en argumentaciones contrarias a derecho, dejando de apreciar pruebas legalmente aportadas al proceso, y aplicando el artículo 34 de la Ley 200 de 1995 relativo al término e interrupción de la acción disciplinaria,-según ella- con clara intención de absolver a los miembros de la fuerza Pública.

6) Manifiesta la actora que con fecha 21 de julio de 2002, presentó ante el Procurador General de la Nación, una solicitud de revocatoria directa de la providencia de segunda instancia, así como denuncia disciplinaria contra los doctores Pedro A. Pulido Gutiérrez, Darío Alfonso Botero Arango y Henry Navarro, funcionarios que resolvieron el recurso de apelación en segunda instancia pues estima que la actuación realizada por éstos fue favorecedora de la impunidad.

7) Precisa la tutelante que el 5 de Septiembre de 2002 el despacho del Procurador General de la Nación, expidió la decisión objeto de esta acción de tutela, mediante la cual negó el estudio de la revocatoria solicitada, por considerar que según las normas que regulan la revocatoria directa de los fallos sancionatorios, el Procurador sólo puede revisar este tipo de fallos a petición del sancionado, cuando se infrinjan manifiestamente las normas constitucionales, legales o reglamentarias en que deba fundarse, o cuando con ellos se vulneren o amenacen manifiestamente los derechos fundamentales, pero para el caso concreto, estimó que la misma no era procedente en razón de que la denunciante no tiene la calidad de disciplinaria, ni de parte dentro del proceso disciplinario.

8) La actora estima que con la decisión adoptada por la entidad demandada se vulnera, por vías de hecho, el derecho a acceder a la justicia en tanto se impide que se castigue a los responsables de un hecho ilícito que se constituye en una grave violación a los derechos humanos. Por tanto, para que el crimen cometido contra su hermano no quede en la impunidad, solicita se ordene a la Procuraduría General de la Nación que realice el

correspondiente estudio de revocatoria directa.

2. Pruebas que obran en el expediente.

A continuación se hace una relación de las pruebas aportadas dentro del proceso de la referencia.

-Fallo de primera instancia, proferido por la Procuraduría delegada Disciplinaria para la Defensa de los Derechos Humanos de fecha 19 de junio de 2001.

-Fallo de segunda instancia, emitido por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, fechada del 7 de Diciembre de 2001.

-Solicitud de revocatoria directa de los fallos sancionatorios y su contestación.

-Escrito emitido por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, de fecha 4 de febrero de 2003.1

3. Intervención de la entidad accionada.

A través de apoderada judicial la Procuraduría General de la Nación manifiesta su oposición al amparo de tutela impetrado con fundamento en las siguientes consideraciones:

3.1 En primer lugar señala, que deben tenerse en cuenta las razones expuestas por el Presidente de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación en su escrito dirigido al Jefe de la Oficina Jurídica de ese organismo de fecha 4 de agosto de 2003, mediante el cual plantea por qué estima que para el caso en estudio no es procedente la tutela:

-Considera que no le asiste razón a la tutelante cuando afirma que se le ha vulnerado el derecho al acceso a la administración de justicia y se ha configurado una vía de hecho con la actuación, toda vez que el fallo de segunda instancia, no desconoció las garantías previstas en la ley; la Sala Disciplinaria era competente para conocer del asunto; hubo oportunidad para aportar pruebas y hacer uso de los recursos correspondientes; se aplicó la ley preexistente al caso; la decisión fue debidamente motivada y clara en su contenido; se respetaron los principios de favorabilidad y la presunción de inocencia.

-Precisa así mismo, que el fallo sancionatorio proferido en contra de la señora Amparo Ramírez Macías, no fue revocado, sino que se declaró la prescripción de la acción disciplinaria y en lo que hace referencia a la declaración de la prescripción de la acción disciplinaria “por las conductas de privación ilegal de la libertad de Jhon Ricardo Ubaté Monroy, Gloria Bogotá y Jaime Muñoz; haber ordenado el cambio de pintura del vehículo utilizado para la retención de las mencionadas personas; la adulteración de los libros diarios del UNASE y aportar documentos falsos con el ánimo de desviar la investigación (Num. 1º parte resolutive), ello obedece a que estos cargos los formularon independientemente de la conducta principal (desaparición forzada).

-Aduce que como la actora manifiesta que se dejó de aplicar el artículo 34 de la ley 200 de 1995, “relativa al término e interrupción de la acción disciplinaria” (sic), pero que como probablemente se refiere a la interrupción del “término prescriptivo” de la acción disciplinaria establecida en el párrafo primero del mencionado artículo, que consagraba la prórroga por seis meses del término prescriptivo, debe tenerse en cuenta que dicho párrafo fue declarado inexecutable en sentencia C-244 de 1.996.

3.2 De otra parte indica, que la revocatoria directa que pretende la accionante, se rige por los artículos 122 a 127 de la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único y a ellos dio aplicación estricta el señor Procurador General de la Nación.

Señala además, que no le asisten razones a la tutelante para afirmar que se han violado algunos derechos fundamentales porque el proceso disciplinario se tramitó cumpliendo todas las etapas procesales debidas, así como las leyes y la Constitución con todos los principios rectores del proceso disciplinario.

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN.

2.1 Fallo de Primera instancia.

Mediante decisión adoptada el 11 de marzo de 2003, el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá niega la tutela, pues estima que este mecanismo es eminentemente subsidiario, solo procede cuando la actuación de la autoridad carece de fundamento objetivo y sus decisiones son el producto de una actitud arbitraria y caprichosa que traiga como consecuencia la vulneración de derechos fundamentales de la persona.

En el caso sujeto a análisis, no se encuentra el quebrantamiento alegado por la actora, toda vez que, el Procurador General de la Nación, se pronunció en ejercicio del poder interpretativo que la Constitución y la ley le otorga dentro del preciso marco de sus funciones sin que por otra parte se vislumbre infracción alguna de las normas que rigen el proceso disciplinario.

2.2 Impugnación.

Inconforme con la decisión adoptada por el juez constitucional de la primera instancia, la tutelante interpuso recurso de apelación por considerar que la Procuraduría General de la Nación, sí vulneró los derechos invocados, pues como víctima de las conductas investigadas por la accionada, tiene derecho a participar dentro de este proceso, para lograr el esclarecimiento de los hechos, tener derecho a conocer la verdad de lo sucedido con su hermano, y el derecho a que se aplique una sanción a los responsables de la desaparición forzada de su hermano.

De otro lado estima además, que al habersele negado la posibilidad de participar en el proceso disciplinario la tutela se convierte en el único mecanismo para defender sus derechos.

2.3 Segunda instancia.

La Sala de Casación Penal, al decidir sobre la impugnación presentada por la tutelante, confirmó el fallo proferido en primera instancia, mediante providencia del 23 de abril de 2003, basándose en las consideraciones que a continuación se sintetizan:

-Estima el ad quem que en el presente caso no existe vía de hecho, por cuanto la autoridad competente se limitó a cumplir con lo presupuestado por la ley, alejado de arbitrariedad o capricho alguno, emitiendo una decisión en forma razonada como consecuencia del análisis jurídico acorde con los preceptos normativos aplicables, además sostiene que la tutelante dispone de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en virtud del cual, puede solicitar no sólo que se declare la nulidad del acto administrativo del 5 de septiembre de 2002 proferido por la Procuraduría General de la Nación, sino también que eventualmente se le repare el daño que se le hubiera podido ocasionar y se le restablezca el derecho.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las anteriores providencias proferidas dentro del proceso de tutela de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9o. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1.991 y en cumplimiento del auto de fecha 13 de junio de 2003, expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número Seis de esta Corporación.

2. La materia sujeta a examen.

El problema jurídico se origina con la actuación desplegada por la Procuraduría General de la Nación, quien con fecha 5 de Septiembre de 2002, negó la solicitud de revocatoria directa impetrada por la actora, argumentando que ésta sólo puede ser presentada por el sancionado, y no por la denunciante, quien por lo demás no ostenta la calidad de parte dentro del proceso disciplinario.

Así las cosas, la revisión de los fallos de tutela que esta Sala se propone realizar se dirigirá básicamente a analizar si la tutela es el mecanismo idóneo para obtener lo pretendido y si con la actuación adelantada por la Procuraduría General de la Nación que negó la revocatoria directa, se vulneró el derecho fundamental a acceder a la administración de justicia que reclama la tutelante e igualmente se analizará, si se ha incurrido en una vía de hecho con dicha actuación.

3. Antecedentes Jurisprudenciales.

3.1 Parte civil en proceso penal. Concepción constitucional amplia de derechos a la verdad, justicia y reparación económica.

Al analizar esta Corporación una demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 137 del Código de Procedimiento Penal (Ley 600 de 2000), consideró procedente modificar la posición acogida en la sentencia C-293 de 1995, según la cual, el papel de la parte civil se limitaba a la búsqueda de una reparación económica dentro del proceso penal, para dar paso a una posición aceptada en el ámbito nacional como internacional, según la

cual, la víctima o perjudicado por un delito no sólo tiene derecho a la reparación económica de los perjuicios que se le hayan causado, trátase de delitos consumados o tentados, sino que además tiene derecho a que a través del proceso penal se establezca la verdad y se haga justicia.

En efecto en la sentencia C-228 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa se dijo sobre el tema, lo siguiente:2

“Las razones señaladas permiten afirmar que la visión de la parte civil sólo interesada en la reparación económica, debe ser abandonada. La víctima de un delito o los perjudicados por éste tienen derecho a participar en el proceso penal no sólo para obtener el resarcimiento pecuniario, sino también para hacer efectivos sus derechos a la verdad y a la justicia. Incluso, pueden intervenir con la única finalidad de buscar la verdad y la justicia, sin que se les pueda exigir demostrar un daño patrimonial o una pretensión de esta naturaleza. Así, la parte civil es un sujeto procesal en sentido pleno.

Además, ya que los derechos de la parte civil no están fundados exclusivamente en un interés patrimonial, sus derechos a la verdad y a la justicia justifican plenamente que la parte civil pueda intervenir en la etapa de investigación previa. En efecto, respecto de la búsqueda de la verdad, la Corte ya ha admitido esta posibilidad en la sentencia T-443 de 1994, donde afirmó lo siguiente:

“La pretensión de conocer o saber la verdad sobre los hechos trascendentales de la existencia - nacimiento y muerte de los seres humanos - que conciernan directamente a la persona, exhibe una íntima relación con diversos derechos fundamentales (CP arts. 11, 12, y 16) cuya efectividad depende de que aquélla reciba protección judicial (CP art. 2).

(..)

La situación de duda e incertidumbre sobre lo sucedido en el curso de una actividad pública referida a hechos tan trascendentales como el nacimiento o la muerte de un ser querido, afecta directamente el libre desarrollo de la personalidad, la seguridad personal y la salud de la peticionaria.3”

En consecuencia, y con el fin de proteger los derechos de la parte civil, la Corte declarará la

inexequibilidad de la expresión “a partir de la resolución de apertura de instrucción” contenida en el artículo 47 de la Ley 600 de 2000, como quiera que los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación económica dependen de que durante esta etapa se le permita a la parte civil intervenir activamente aportando pruebas y cooperando con las autoridades judiciales y conociendo y controvirtiendo las decisiones que se adopten durante esta etapa, en especial la providencia mediante la cual se decide no abrir formalmente la investigación.

Igualmente, condicionará la constitucionalidad del artículo 30 de la Ley 600 de 2000 sobre acceso al expediente en ejercicio del derecho de petición, en el sentido de que una vez que se haya constituido la parte civil, ésta podrá acceder directamente al expediente desde el inicio de la investigación previa, pero si aún no se ha constituido en parte civil, la víctima o perjudicado deberá acceder al expediente en la forma prevista en el artículo 30, es decir, a través del ejercicio del derecho de petición.”

3.2 Régimen disciplinario. Fijación a cargo del legislador.

Dentro de un Estado Social de Derecho como el nuestro, los servidores públicos deben desempeñar las funciones que les han sido encomendadas con sujeción al ordenamiento jurídico vigente, de manera que, se pueda deducir una responsabilidad de su comportamiento tanto por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (C.P., arts. 2º y 6º).

Lo expresado encuentra fundamento en el hecho de que no puede el Estado alcanzar los fines que le corresponden, si carece de un sistema jurídico que regule el comportamiento disciplinario de su personal, fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas pues, es consustancial a toda organización política contar con dicho instrumento.

Por mandato expreso del artículo 124 Superior y en armonía con lo dispuesto en los artículos 125, 150-23 y 277 de la Constitución Política, corresponde al legislador fijar la responsabilidad disciplinaria que puede ser atribuída a los servidores públicos frente a los comportamientos realizados por sus servidores que atente contra el ordenamiento jurídico vigente y las finalidades que son propias de la función pública, pero sin desconocer que dentro del proceso disciplinario debe dar plena vigencia a los principios que integran el

derecho fundamental al debido proceso (C.P. art. 29), de manera que, las normas administrativas de naturaleza disciplinaria no pueden desconocer los principios de legalidad,⁴ autoridad administrativa competente, imparcialidad, publicidad, presunción de inocencia, defensa y contradicción.

Resulta claro de lo dicho, que 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, pues se trata de fijar las condiciones mínimas para que la actividad desarrollada por el Estado se preste de manera eficiente, motivo por el cual su consagración en ordenamiento jurídico especial de las reglas y sanciones, no solamente constituye un derecho sino un deber del Estado.

Además con el régimen disciplinario se pretende garantizar “la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo”; propósito que está en armonía con lo preceptuado en el artículo 209 de la C. P., porque como se expresó antes, sin un sistema punitivo dirigido a sancionar la conducta de los servidores públicos, resultaría imposible al Estado garantizar que la Administración Pública cumpliera los principios de “igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad” a que hace referencia la norma constitucional.⁵

Ahora bien, para efectos de la determinación de la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos, el ejercicio de la mencionada potestad sancionatoria se encuadra dentro de lo que se ha denominado el “derecho administrativo disciplinario,” y se realiza a través del respectivo proceso disciplinario, que reviste las siguientes características: i) de un lado, presenta la modalidad del derecho penal en virtud de su finalidad eminentemente sancionatoria,⁶ pero de otro, goza de una naturaleza de índole administrativa derivada de la materia sobre la cual trata -referente al incumplimiento de deberes administrativos en el ámbito de la administración pública-, de las autoridades de carácter administrativo encargadas de adelantarla, y de la clase de sanciones a imponer, así como de la forma de aplicarlas⁷.

No obstante lo manifestado anteriormente en el sentido de que dentro del derecho

administrativo disciplinario puedan identificarse algunos elementos comunes con la acción penal, tales acciones no pueden equipararse entre sí, pues los fines perseguidos, la naturaleza de las faltas en general, y las sanciones por sus particulares contenidos, difieren unos de otros.

En efecto mientras la prohibición legal de la conducta delictiva tiene por fin la defensa de la sociedad, la falta disciplinaria busca proteger el desempeño del servidor público, con miras al cumplimiento de la función pública.

De otro lado debe destacarse que en las sanciones penales se dirigen en general, a la privación de la libertad física y a la reinserción del delincuente a la vida social, al paso que las sanciones disciplinarias tienen que ver con el servicio, con llamados de atención, suspensiones o separación del servicio y su análisis se hace sin perjuicio de los efectos penales que puedan deducirse de los hechos que la originaron.

Así lo sostuvo la Corte en la sentencia C-175 de 2002,8 cuando dijo:

“3.3.4. Como tal responsabilidad puede ser de índole civil, penal o disciplinaria, ha de recordarse ahora que las modalidades de la misma son de naturaleza jurídica diferente, son independientes la una de la otra y, en virtud de ello, un mismo hecho puede generar distintas consecuencias respecto de cada uno de los tipos de responsabilidad aquí mencionados.

3.3.5. El derecho disciplinario, entendido como un conjunto de principios y de normas conforme a las cuales se ejerce la potestad sancionadora del Estado con respecto a los servidores públicos por infracción de la Constitución, de la ley o el reglamento en orden a hacer efectivos los mandatos que regulan el ejercicio de la función pública, en el Derecho Moderno ha venido adquiriendo, cada vez más, una trascendental importancia, al punto que se erige como un ramo específico de la legislación que, sin perder sus propias características ni tampoco su objeto singular, guarda sin embargo relación en algunos aspectos con el Derecho Penal, con el Procedimiento Penal y con el Derecho Administrativo, como quiera que forma parte de un mismo sistema jurídico”.

Y, de la misma manera, para precisar la distinción existente entre el proceso disciplinario y el proceso penal, la Corte, en sentencia C-244 de 30 de mayo de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz, señaló que “Cuando se adelanta un proceso disciplinario y uno penal contra una misma

persona, por unos mismos hechos, no se puede afirmar válidamente que exista identidad de objeto ni identidad de causa, pues la finalidad de cada uno de tales procesos es distinta, los bienes jurídicamente tutelados también son diferentes, al igual que el interés jurídico que se protege. En efecto, en cada uno de esos procesos se evalúa la conducta del implicado frente a unas normas de contenido y alcance propios. En el proceso disciplinario contra servidores estatales se juzga el comportamiento de éstos frente a normas administrativas de carácter ético destinadas a proteger la eficiencia, eficacia y moralidad de la administración pública; en el proceso penal las normas buscan preservar bienes sociales más amplios”.

En la misma dirección, cabe recordar que en sentencia C-280 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, para explicar la razón de ser del derecho disciplinario, esta Corte, examinados los antecedentes de la Ley 200 de 1995, transcribió apartes de la exposición de motivos, en la cual se expresó entonces que “Es incuestionable que el Estado Colombiano debe tener un código o estatuto unificado para la realización del control disciplinario tanto interno como externo a fin de que la función constitucional se cumpla de manera eficaz y además, se convierta en herramienta eficiente en la lucha contra la corrupción administrativa” (Gaceta del Congreso, año IV, número 73, citada en la sentencia aludida).”

De igual manera en la sentencia C-181 de 20029 se señaló al respecto lo siguiente:

“De otro lado, la Corte reconoció que en su condición de derecho punitivo, el derecho disciplinario se acerca íntimamente a las previsiones del derecho penal, siéndole aplicables muchos de los principios que orientan y guían esta disciplina del derecho. En relación con dicha conexidad, la Corte Constitucional precisó que:

“El derecho disciplinario que respalda este poder está compuesto por un conjunto de normas y principios jurídicos que permiten imponer sanciones a los servidores públicos cuando éstos violan sus deberes, obligaciones o incurren en vulneración de las prohibiciones e incompatibilidades que para ellos ha establecido la ley.

“Este tipo de responsabilidad ha dado lugar a la formación de una rama del derecho administrativo llamada “derecho administrativo disciplinario”. Un amplio sector de la doctrina, si bien admite la diferenciación entre la responsabilidad civil, penal y disciplinaria, encuentra que la sanción disciplinaria debe sujetarse a los principios y garantías propias del derecho penal. Según esta interpretación, el derecho disciplinario es una modalidad del

derecho penal, y en su aplicación debe observarse las mismas garantías y los mismos principios que informan el derecho penal. La naturaleza esencialmente sancionatoria de ambos derechos hace que las garantías del derecho más general (el penal) sean aplicables también a ese otro derecho, más especializado pero igualmente sancionatorio, que es el derecho disciplinario. Tanto el derecho penal como el administrativo disciplinario emplean las penas como el principal mecanismo de coacción represiva. Todos los principios y garantías propias del derecho penal se predicán también del disciplinario. Esta situación ha llevado a considerar que el término derecho penal es impropio (pues existen, como se ve, varios derechos penales) y empieza a hacer carrera la revitalización del término “derecho criminal” para referirse al derecho de los delitos propiamente dichos.” (Sentencia T-438 de 1992)

“Así mismo, reconociendo que entre el derecho disciplinario y el penal existen también importantes diferencias, derivadas fundamentalmente de los intereses que pretende proteger cada disciplina, la Corte sentó la siguiente jurisprudencia que ha sido posteriormente reiterada por el mismo tribunal.

“Si bien es cierto que entre la acción penal y la disciplinaria existen ciertas similitudes puesto que las dos emanan de la potestad punitiva del Estado, se originan en la violación de normas que consagran conductas ilegales, buscan determinar la responsabilidad del imputado y demostrada ésta imponer la sanción respectiva, siguiendo los procedimientos previamente establecidos por el legislador, no es menos cierto que ellas no se identifican, ya que la acción disciplinaria se produce dentro de la relación de subordinación que existe entre el funcionario y la Administración en el ámbito de la función pública y se origina en el incumplimiento de un deber o de una prohibición, la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones, la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, etc., y su finalidad es la de garantizar el buen funcionamiento, moralidad y prestigio del organismo público respectivo. Dichas sanciones son impuestas por la autoridad administrativa competente o por la Procuraduría General de la Nación, ente que tiene a su cargo la vigilancia de la conducta oficial de los servidores estatales.” (Sentencia C-244 de 1996)

Aunque para los efectos de esta introducción son suficientes las consideraciones generales vertidas en la jurisprudencia que se cita, queda por decir que aspectos más puntuales de la regulación disciplinaria han sido tratados en numerosos fallos de la Corte Constitucional, a los cuales se acudirá en su momento cuando las exigencias del análisis que corresponde a

cada artículo demandado así lo impongan.”

3.3. De la potestad de configuración del legislador en materia de recursos y medios de defensa contra los actos que profieren las autoridades administrativas.

En ejercicio de la potestad de configuración que corresponde al legislador derivada de la competencia general que le otorga al Congreso el artículo 150 de la Constitución en armonía con lo establecido en el artículo 124 del Estatuto Superior que delega en el legislador la fijación del sistema de responsabilidad de los servidores públicos, corresponde a la Ley establecer los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades administrativas diseñando las reglas dentro de las cuales determinado recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos -positivos y negativos- que deben darse para su ejercicio.

Sobre el particular dijo la Corte en la Sentencia C-742 de 1999, lo siguiente:

“La Corte ha destacado en numerosas providencias que el legislador goza de libertad de configuración en lo referente al establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades.

Es la ley, no la Constitución, la que señala si determinado recurso -reposición, apelación, u otro- tiene o no cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos -positivos y negativos- que deben darse para su ejercicio.

(..)

Pero, además, por si las actuaciones correspondientes en el interior mismo de la Administración pudiesen ser insuficientes respecto de las garantías reconocidas a los administrados, éstos, agotada la fase gubernativa, pueden acudir a la vía contenciosa, ante los tribunales, para que la Rama Judicial del poder público decida en forma definitiva acerca de la validez o nulidad de los actos que los afectan y, en su caso, en torno a las posibilidades de restablecimiento del derecho lesionado.

La revocación directa tiene un propósito diferente: el de dar a la autoridad la oportunidad de corregir lo actuado por ella misma, inclusive de oficio, ya no con fundamento en consideraciones relativas al interés particular del recurrente sino por una causa de interés general que consiste en la recuperación del imperio de la legalidad o en la reparación de un daño público.

(..)

La revocación directa no corresponde, por tanto, a la categoría de recurso y, como tiene un carácter extraordinario -en especial cuando están de por medio situaciones jurídicas individuales y concretas fundadas en el acto administrativo-, deben reunirse al menos los requisitos mínimos que el legislador considere necesarios para proteger los derechos de quienes han sido favorecidos a partir de su vigencia y también con miras a la realización de la seguridad jurídica.

Cuando la disposición acusada estatuye que no podrá pedirse la revocación directa de actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercido los recursos de la vía gubernativa, está fijando un requisito de naturaleza negativa para que la solicitud del interesado pueda prosperar. Y ello nada tiene de inconstitucional, pues el legislador obra dentro de sus atribuciones; ni afecta, como lo entiende el actor, derechos fundamentales, pues no impide el derecho de defensa del administrado, y no limita ni restringe su acceso a la justicia.

Es claro que la norma no impide la revocatoria del acto si hay lugar a ella, de oficio, por la Administración, sino que formula una exigencia dirigida a quien eleva solicitud en tal sentido, es decir, cuando la revocatoria se impetra por persona interesada.

Se parte de un supuesto de gran importancia, cual es de que ya el solicitante ha tenido ocasión de hacer valer sus razones, al ejercitar los recursos por la vía gubernativa, lo que precisamente destaca que el sistema consagra mecanismos suficientes para alcanzar su protección, sin adicionar un nuevo recurso que ponga en peligro la firmeza de las actuaciones anteriores.

La revocación directa es la prerrogativa que tiene la administración para enmendar, en forma directa o a petición de parte, sus actuaciones contrarias a la ley o a la Constitución, que

atenten contra el interés público o social o que generen agravio injustificado a alguna persona. Y es una prerrogativa en tanto que la administración puede extinguir sus propios actos por las causales previstas en la ley y está facultada para hacerlo en cualquier momento, incluso cuando el acto administrativo ya ha sido demandado ante lo contencioso administrativo; pero, también es una obligación que forzosamente debe asumir en los eventos en que, motu proprio, constatare la ocurrencia de una de las causales señaladas. Si así fuere, la administración tiene el deber de revocar el acto lesivo de la constitucionalidad o legalidad o atentatorio del interés público o social o que causa agravio injustificado a una persona.

Claro está, como lo tiene dicho la jurisprudencia, si hay un derecho particular y concreto en cabeza de alguna persona, fundado en el acto correspondiente, se debe proceder a la obtención de la autorización expresa y escrita de quien resultaría afectado por la revocación, o la Administración debe proceder a demandar su propio acto.”(negrilla adicionada)

El establecimiento de los recursos en la vía gubernativa y de la figura de la revocatoria directa en la ley, tiene su fundamento y razón de ser en el hecho que la administración pública en ejercicio de sus funciones no está exenta de producir actos irregulares o injustos que, además de generar una vulneración del ordenamiento jurídico vigente, pueden llegar a afectar los derechos subjetivos de los particulares y por ello, el Código Contencioso Administrativo vigente (Decreto 01 de 1984), prevé recursos ante la misma administración, dentro de la vía gubernativa, así como la revocatoria directa de los actos administrativos de oficio o a petición de parte de conformidad con los requisitos establecidos por el legislador.

3.4 El Código Disciplinario Único.

Ahora bien, en desarrollo de la atribución conferida en el artículo 124 constitucional, el Congreso de la República adoptó, mediante la expedición de la Ley 200 de 1995, el Código Disciplinario Único (CDU), como un cuerpo orgánico que señala los deberes, prohibiciones, régimen de inhabilidades e incompatibilidades, derechos y funciones de los servidores públicos, así como las faltas, el procedimiento y las sanciones disciplinarias que se pueden imponer, aplicable a todos los funcionarios salvo las excepciones establecidas en la ley, posteriormente se expidió la Ley 734 de 2002 que es la norma que está actualmente vigente en materia disciplinaria.

De esta manera se tiene, que para efectos de la investigación y declaratoria de la responsabilidad disciplinaria de un servidor público,¹⁰ existe un procedimiento administrativo especial regulado por el Código Disciplinario Único, lo que en principio imposibilita recurrir a otras disposiciones mediante interpretaciones análogas, aun cuando éstas traten temas similares, toda vez que pertenecen a regímenes jurídicos diversos.

No obstante lo afirmado debe señalarse que en lo no previsto por dicha normatividad se debe recurrir a las normas generales contenciosas administrativas, en la medida en que el proceso disciplinario es de naturaleza administrativa, y según lo autoriza el del Código Contencioso Administrativo (art. 10 Decreto 01 de 1984.).

En lo pertinente a la revocatoria directa cabe señalar que en los artículos 122 a 127 de la Ley 734 de 2002,¹¹ se regula todo lo relacionado con esta figura estableciendo cuándo procede de oficio a petición de parte, sus requisitos, efectos etc.

3.5 Acción de Tutela -improcedencia contra providencia judicial salvo que se trate de una Vía de Hecho.

La Constitución Política de 1991 estableció la acción de tutela como un mecanismo para proteger los derechos fundamentales de las personas cuando se encuentren amenazados o sean vulnerados por parte de una autoridad pública o de un particular, pero solo bajo ciertos supuestos legales, esto es cuando no exista otro medio de defensa judicial, o cuando, existiendo éste, se busque para evitar un perjuicio irremediable.

De manera particular esta Corporación se ha referido a que la acción de tutela no procede contra actos administrativos, salvo que la tutela se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Ello en razón a que no le corresponde al juez de tutela, por carecer de jurisdicción y competencia, declarar la nulidad de los actos administrativos, ni decretar su suspensión provisional, etc.

Recuérdese cómo en el artículo 237 de la Constitución Política se dispone que corresponde al Consejo de Estado desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y en el artículo 238 Superior, se establece que “la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean

susceptibles de impugnación por vía judicial.”

Tomado en consideración lo anterior, esta Corporación al resolver sobre una demanda de tutela contra un acto administrativo manifestó en la Sentencia T-267 de 2002, lo siguiente:

“Por lo tanto, a juicio de la Sala de Revisión, la controversia que ahora se plantea escapa por completo a la acción de tutela, pues, es la ley la que dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se encuentra instituida para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas (art. 82 C.C.A.), a su vez, el artículo 83 ejusdem dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo juzga los actos administrativos. Siendo ello así, el juez constitucional no puede usurpar ni invadir las competencias jurisdiccionales que han sido conferidas a otras instancias judiciales, de suerte, que cuando la ley ofrece un mecanismo especial idóneo para restablecer el derecho que se considera vulnerado, se debe acudir a él a fin de preservar el orden jurídico y la especialidad de la jurisdicción, pero sobre todo, el debido proceso.

No obstante lo afirmado, ha de manifestarse que la acción de tutela resulta excepcionalmente procedente contra actuaciones administrativas en todos aquellos casos en los que la actuación de la autoridad respectiva carezca de fundamento objetivo y sus decisiones sean el producto de una actitud arbitraria y caprichosa que traiga como consecuencia la vulneración de derechos fundamentales de la persona, incurriendo de esa manera en lo que se ha denominado como “vía de hecho”.

Con base en los criterios expresados, la Sala entra a revisar la decisión de tutela que resolvió el proceso de la referencia.

4. Análisis del caso sub exámine.

El Procurador General de la Nación en decisión adoptada el día 5 de septiembre de 2002, negó la solicitud de revocatoria directa formulada por la actora, al considerar que de conformidad con los artículos 122 a 127 de la Ley 734 de 2001, que regulan la institución de la revocatoria directa de los fallos sancionatorios, la tutelante no estaba facultada para presentar dicha solicitud en consideración a que la norma sólo permite que sea la persona sancionada con el fallo, la que puede solicitarla y que la denunciante para el caso no tiene la calidad de parte dentro del proceso disciplinario.

Por su parte la tutelante pretende que a través de este mecanismo se deje sin efecto el acto administrativo emitido por el Procurador General de la Nación, mediante el cual, se declaró improcedente la solicitud de revocatoria directa del fallo de segunda instancia proferido por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación y en su lugar solicita que se ordene a la Procuraduría se realice el correspondiente estudio de revocatoria directa.

Para resolver el caso se estima:

- En el asunto sub examine la entidad demandada dió aplicación a los artículos 122 a 127 de la Ley 734 de 2002-Código Disciplinario Único- vigente a la fecha de decidir sobre la revocatoria directa solicitada por la actora, cuando consideró que en razón de que la tutelante no era la persona sancionada con el fallo y tampoco parte dentro del proceso disciplinario -puesto que la persona denunciante en un proceso disciplinario no tiene la calidad de parte dentro del mismo- no estaba facultada para solicitar la misma.

En efecto si se atiende a lo establecido en el artículo 197 del Código en mención, se observa que dentro de la acción disciplinaria únicamente son sujetos procesales el disciplinado, su defensor y el Ministerio Publico.

- Así las cosas se estima entonces que para el caso no procede la tutela, porque no existió vía de hecho, ya que la autoridad demandada se limitó a cumplir con lo establecido en la Ley 734 de 2002 , que exige que la petición de revocatoria directa sea presentada por el funcionario sancionado (art. 122 y 125 Código Disciplinario Único), además se estima que la decisión adoptada se emitió en forma razonada como resultado del análisis jurídico e interpretativo sobre los preceptos normativos aplicables al caso, alejado de arbitrariedad o capricho alguno, igualmente debe tenerse en cuenta que la demandante dispone de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 85 del C. C. A.), en virtud de la cual puede solicitar no sólo que se declare la nulidad del acto administrativo dictado por la entidad accionada el 5 de septiembre de 2002, sino además, que eventualmente se le repare el daño que se le hubiera podido ocasionar y se le restablezca el derecho.

- Adicionalmente debe señalarse que la figura de la revocatoria directa de un acto administrativo no forma parte de la vía gubernativa, ni constituye un recurso ordinario, se trata de una decisión unilateral de la administración en cumplimiento de un deber de revisión del Estado de sus propios actos, que se sustenta en el principio de legalidad y justicia, que le

permite rectificar su actuación o decisión sin la necesidad de acudir al conocimiento de los tribunales contencioso-administrativos (art. 69 y 70 C.C.A.). También procede a solicitud de parte, pero siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la ley que hagan viable la misma (art.73 y 74 C.C.A.).

- Al respecto es oportuno recordar además, que como lo ha señalado esta Corporación¹² en reiterados pronunciamientos la revocación directa de un acto administrativo por medio del cual se creó una situación jurídica particular y concreta o se reconoció un derecho de igual categoría, solo procede cuando la autoridad que expidió el acto obtiene el consentimiento expreso y escrito del titular de esa situación o ese derecho para poder proceder a revocarlo válidamente. ¹³

- Ello en razón a la seguridad jurídica que debe existir y al respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo.

- Igualmente como se indicó anteriormente la acción de tutela resulta en principio improcedente cuando se promueve contra actos administrativos, dada la naturaleza subsidiaria y residual de la acción de tutela, que le impide al juez constitucional pronunciarse sobre la legalidad de actos como el emitido por el Señor Procurador General de la Nación, pues ello implicaría el desconocimiento de los otros medios de defensa judiciales, y resquebrajar la estructura funcional del ordenamiento jurídico.

- Recuérdese que la vía de hecho, susceptible de control constitucional de la acción de tutela se configura solo cuando la conducta del agente carece de todo fundamento objetivo, obedece a su sola voluntad o capricho y tiene como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales de la persona, pero se estima que para el caso concreto no está acreditada la misma.

- Así mismo se observa que dentro de la acción disciplinaria no está contemplada la intervención de la parte civil, posibilidad que sí se encuentra establecida dentro del proceso penal.

- Por las consideraciones anotadas, esta Sala considera, que no se ha vulnerado el derecho a acceder a la justicia, pues en el presente caso no se evidencia que se haya incurrido en un defecto sustantivo, fáctico, orgánico o de procedimiento, que constituya por su arbitrariedad una vía de hecho, pues el demandado no se desvió del procedimiento fijado por la ley, al hacer una interpretación para la cual estaba válidamente facultado.

Conclusión.

IV. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMANSE los fallos proferidos por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, y por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, de fechas 11 de marzo y 23 de abril de 2003, mediante los cuales se negó la tutela impetrada por Sandra del Pilar Ubaté contra la Procuraduría General de la Nación.

Segundo.- Por Secretaría, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado Ponente

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

Aclaración de voto a la Sentencia T-811/03

DENUNCIA ANTE PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Casos en que denunciante debe ser considerado como sujeto procesal (Aclaración de voto)

Cuando se cometen graves violaciones de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario o de los delitos de competencia de la Corte Penal Internacional; quien denuncia ante la Procuraduría debe ser considerado como sujeto procesal y parte del proceso disciplinario y en consecuencia puede pedir pruebas, interponer recursos o solicitar la revocatoria directa del fallo, aún en el evento de que este último sea absolutorio.

Magistrado Ponente: Dr. Alvaro Tafur Galvis

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, procedo a aclarar mi voto, las razones son las siguientes:

1. Si bien es cierto la sentencia se ajusta a la regla general y a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sin embargo, la defensa de los derechos fundamentales, debe permitir excepciones para casos donde se cometan graves infracciones de los Derechos Humanos o del Derecho Internacional Humanitario o de los delitos que son de competencia de la Corte Penal Internacional.
2. A mi juicio, cuando se cometen graves violaciones de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario o de los delitos de competencia de la Corte Penal Internacional; quien denuncia ante la Procuraduría debe ser considerado como sujeto procesal y parte del proceso disciplinario y en consecuencia puede pedir pruebas, interponer recursos o solicitar la revocatoria directa del fallo, aún en el evento de que este último sea absolutorio.
3. En estos eventos de grave violación de los Derechos Humanos el Procurador General de la Nación tiene que tener el poder de revocar dentro de un cierto plazo los fallos absolutorios, de la misma manera que la Corte Penal Internacional puede hacerlo cuando se trata de los graves delitos sobre lo que esa Corte tiene competencia.

Fecha ut supra,

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 A folios 189, 190 y 191 del expediente.

2 Cabe anotar al respecto, que el Magistrado Jaime Araujo Renteria presentó aclaración de voto a la sentencia C-228 de 2002 donde indica lo siguiente:

“La Corte Constitucional mediante sentencia C-1149 de 2001, con ponencia del suscrito, dejó claramente establecido que la finalidad de la parte civil dentro del proceso penal militar no era sólo la búsqueda de la verdad, sino también la reparación del daño, la justicia y el efectivo acceso a ella. Esta nueva perspectiva del papel y finalidades de la parte civil, es aplicable de manera idéntica al procedimiento penal ordinario y trae consecuencias importantísimas que se proyectan en varias direcciones: La primera y una de las más importantes es que la parte civil en el proceso penal debe contar con las mismas facultades y derechos procesales que el sindicado, como por ejemplo, la del acceso directo al expediente, desde el momento mismo de su existencia o creación del expediente, aunque no se haya dictado resolución de apertura de instrucción; el titular del bien jurídico protegido, llámese perjudicado, víctima del hecho punible, sujeto pasivo, heredero o sucesor de ellos, debe poder intervenir desde el inicio de la investigación previa y tener acceso al expediente desde el momento mismo en que este comienza a formarse aunque no se halla llegado a la etapa de instrucción y en las mismas condiciones y con los mismos derechos del sindicado. Lo anterior no es más que consecuencia de la nueva perspectiva señalada por la Corte respecto de la parte civil pues ésta no persigue un interés meramente patrimonial, sino también la búsqueda de la verdad, la realización de la justicia y el efectivo acceso a ella.

Como consecuencia de la nueva dimensión constitucional del papel de la parte civil es que en esta sentencia en el numeral primero se declara una exequibilidad condicionada del artículo 137 de la ley 600 de 2000 y se declara inexecutable parte del artículo 47 de la misma ley, con la que queda claro que puede existir constitución de parte civil aún antes de la etapa de

instrucción. Y lo que es más importante que la nueva proyección de la Constitución sobre el procedimiento penal que se refleja especialmente sobre la parte civil, trae como consecuencia que la parte civil tiene las mismas facultades y derechos que el sindicado y desde el mismo momento que este último goza de ellos.”

3 Sentencia T-443/94. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Igualmente en la sentencia T-275/94, MP: Alejandro Martínez Caballero, la Corte sostuvo que “”Todo lo anterior muestra que la participación de familiares y perjudicados en un proceso penal desborda la pretensión puramente reparatoria ya que deriva también de su derecho a conocer qué ha sucedido con sus familiares (...) Este derecho de los familiares a conocer la suerte de los suyos, sean desaparecidos o fallecidos, no se agota entonces con la percepción visual del cadáver, ni se limita a una escueta información, ni puede quedarse en una conclusión simplista, sino que el Estado debe facilitar el acercamiento a la verdad permitiéndoles participar en el proceso penal (subrayas no originales)”.

4 En la Sentencia C-653 de 2001 se señaló en relación con el principio de legalidad lo siguiente:

Esta Corporación ha afirmado que el principio de legalidad, como salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos, hace parte de las garantías del debido proceso, pues permite conocer previamente las conductas prohibidas y las penas aplicables, tanto en materia penal como disciplinaria. Este principio además protege la libertad individual, controla la arbitrariedad judicial y administrativa y asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo y sancionatorio del Estado. Por eso es común que los tratados de derechos humanos y nuestra Constitución lo incorporen expresamente cuando establecen que nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa (artículo 29)⁴. Esta Corte también ha señalado que el debido proceso comprende el principio constitucional de la legalidad de la conducta sancionada y de la pena a imponer.

5 Ver Sentencia C-948 de 2002 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

6 Ver las Sentencias C-095 /98, T-438/92, C-195/93, y C-280/96, entre otras.

7. Ver Sentencia C-095 /98.

8 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

9 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

10 Sobre la responsabilidad disciplinaria del servidor público y del particular que cumple funciones públicas en el Estado Social de Derecho se dijo en la sentencia C-653 de 2002, M.P. Alvaro Tafur Galvis, lo siguiente:

“Uno de los elementos mas importantes en el proceso de edificación del Estado Social de Derecho lo constituye la relevancia que ha tomado en el ordenamiento jurídico el principio de responsabilidad, mirado no solamente desde la orbita del Estado sino también de los particulares.

La afirmación del principio de responsabilidad se hace evidente, en efecto, a través de varios elementos que reorientan en forma significativa tanto las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, como el entendimiento del papel de los agentes estatales y del cumplimiento de las funciones públicas. Así, la consolidación de la responsabilidad estatal para responder por el daño antijurídico causado por sus agentes, la transformación del nivel de responsabilidad del agente estatal en relación con sus funciones y la posibilidad de comprometer su propio patrimonio en determinadas circunstancias, el establecimiento de una lógica de corresponsabilidad entre el Estado y los ciudadanos en el manejo de los asuntos públicos que pretende superar la visión tradicional de la esfera de lo puramente Estatal y de lo puramente privado, son entre otras¹⁰, manifestaciones de un mayor énfasis de los sistemas jurídicos en este principio que busca garantizar el cumplimiento eficiente de las tareas públicas.

La Carta de 1991 estableció en el artículo 90, en este sentido, la cláusula general de responsabilidad patrimonial que cabe por el daño antijurídico que sea imputable al Estado, por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo que ha significado un importante avance para garantizar a los ciudadanos el resarcimiento de los perjuicios que les hayan sido causados con ocasión del ejercicio de funciones públicas.

El mismo artículo estableció la obligación para el Estado de repetir contra el agente suyo por cuya actuación dolosa o gravemente culposa aquel haya sido condenado. Esta disposición constitucional se enmarca dentro del objetivo específico del Constituyente de obligar al

servidor público a tomar conciencia de la importancia de su misión y de su deber de actuar de manera diligente en el cumplimiento de sus tareas¹⁰. El Constituyente también quiso en este sentido someter al servidor público a un severo régimen de inhabilidades e incompatibilidades, así como a estrictas reglas de conducta que garanticen la moralidad pública y el ejercicio de las funciones a ellos atribuidas orientado siempre a la defensa del interés general y al cumplimiento de los fines del Estado.

La noción de servidor público establecida en la Carta¹⁰ tiene en este sentido una connotación finalista y no puramente nominal. Al respecto, recuérdese que conforme al artículo 2° de la Constitución, las autoridades están instituidas, entre otras finalidades, “para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” y cómo al tenor del artículo 209 constitucional son principios que fundamentan el ejercicio de la función administrativa los “(...) de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (...)”.

11 Artículo 122. Procedencia. Los fallos sancionatorios podrán ser revocados de oficio o a petición del sancionado, por el Procurador General de la Nación o por quien los profirió.

Artículo 123. Competencia. Los fallos sancionatorios podrán ser revocados por el funcionario que los hubiere proferido o por su superior funcional.

Parágrafo. El Procurador General de la Nación podrá revocar de oficio los fallos sancionatorios expedidos por cualquier funcionario de la Procuraduría, o asumir directamente el conocimiento de la petición de revocatoria, cuando lo considere necesario, caso en el cual proferirá el fallo sustitutivo correspondiente.

Artículo 125. Revocatoria a solicitud del sancionado. El sancionado podrá solicitar la revocación total o parcial del fallo sancionatorio, siempre y cuando no hubiere interpuesto contra el mismo los recursos ordinarios previstos en este código.

La solicitud de revocatoria del acto sancionatorio es procedente aun cuando el sancionado haya acudido a la jurisdicción contencioso administrativa, siempre y cuando no se hubiere proferido sentencia definitiva. Si se hubiere proferido, podrá solicitarse la revocatoria de la decisión por causa distinta a la que dio origen a la decisión jurisdiccional.

La solicitud de revocación deberá decidirla el funcionario competente dentro de los tres meses siguientes a la fecha de su recibo. De no hacerlo, podrá ser recusado, caso en el cual la actuación se remitirá inmediatamente al superior funcional o al funcionario competente para investigarlo por la Procuraduría General de la Nación, si no tuviere superior funcional, quien la resolverá en el término improrrogable de un mes designando a quien deba reemplazarlo. Cuando el recusado sea el Procurador General de la Nación, resolverá el Viceprocurador.

Artículo 126. Requisitos para solicitar la revocatoria de los fallos. La solicitud de revocatoria se formulará dentro de los cinco años siguientes a la fecha de ejecutoria del fallo, mediante escrito que debe contener:

1.El nombre completo del investigado o de su defensor, con la indicación del documento de identidad y la dirección, que para efectos de la actuación se tendrá como única, salvo que oportunamente señalen una diferente.

2.La identificación del fallo cuya revocatoria se solicita.

3. La sustentación expresa de los motivos de inconformidad relacionados con la causal de revocatoria en que se fundamenta la solicitud.

La solicitud que no reúna los anteriores requisitos será inadmitida mediante decisión que se notificará personalmente al solicitante o a su defensor, quienes tendrán un término de cinco días para corregirla o complementarla. Transcurrido éste sin que el peticionario efectúe la corrección, será rechazada.

Artículo 127. Efecto de la solicitud y del acto que la resuelve. Ni la petición de revocatoria de un fallo, ni la decisión que la resuelve revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso-administrativas.

Tampoco darán lugar a interponer recurso alguno, ni a la aplicación del silencio administrativo. (negrilla adicionada)

12 Ver entre otras las sentencias T- 1162 de 2001,T-095 de 1998.

13 Sobre el particular en la sentencia C-095 de 1998 dijo la Corte en relación con el derecho

a la defensa, los recursos ordinarios y la revocación directa de los actos administrativos de la administración pública, lo siguiente:

“Toda actuación que se adelante dentro del proceso disciplinario debe dar plena vigencia a los principios que integran el derecho fundamental al debido proceso, en cuanto aplicable tanto a las actuaciones administrativas como a las judiciales (C.P. art. 29); de manera que, las normas administrativas de naturaleza disciplinaria no pueden desconocer los principios de legalidad, autoridad administrativa competente, imparcialidad, publicidad, presunción de inocencia, defensa y contradicción.

En efecto, la plena vigencia de los presupuestos que conforman el debido proceso, constituye exigencia básica de la validez constitucional del proceso disciplinario, en forma tal que las actuaciones que allí se efectúen deberán estar sujetas al ejercicio del derecho de defensa amplia y oportuna, al igual que a la posibilidad de impugnación de las decisiones adoptadas, haciendo viables las garantías sustanciales y procesales pertinentes para la protección de los derechos fundamentales y las libertades de los servidores públicos.

En este orden de ideas, se destaca que constituye elemento medular que garantiza el referido derecho fundamental, durante el trámite de la actuación disciplinaria, la facultad en cabeza del investigado de controvertir las decisiones disciplinarias de fondo que allí se adopten por la autoridad competente, especialmente, los fallos con finalidad condenatoria.

Forma parte, entonces, del campo de la regulación de la estructura de la administración pública, de su funcionamiento y de la legalidad misma de las decisiones que adopte, la posibilidad de cuestionar sus resoluciones a través de los medios de impugnación y revisión en los términos legalmente establecidos, toda vez que la administración en ejercicio de sus funciones no está exenta de producir actos irregulares, injustos e inconvenientes que, además de generar una vulneración del ordenamiento jurídico vigente, pueden llegar a afectar los derechos subjetivos e intereses de sus gobernados. Con ese propósito, la normatividad contenciosa administrativa vigente prevé recursos ante la misma administración, dentro de la vía gubernativa, (C.C.A., arts. 49-55), así como la revocatoria directa de los actos administrativos de oficio o a petición de parte (C.C.A., art. 69-74), y el ejercicio del derecho de acción para que se lleve a cabo el control jurisdiccional de la

actividad administrativa ante la jurisdicción contenciosa administrativa (C.C.A., Parte Segunda, Libro Segundo, Títulos X y XI).

Resulta de interés para el presente estudio precisar que, contra los actos administrativos, proceden los recursos ordinarios de la vía gubernativa, exceptuándose aquellos de carácter general, los de trámite, preparatorios o de ejecución, salvo los casos expresamente previstos por la ley (C.C.A., art. 49). Su finalidad consiste en permitir la controversia de los actos contrarios al ordenamiento jurídico ante la misma administración, previamente a una posible acción ante la jurisdicción contenciosa administrativa, de manera que se facilite a las personas la presentación de la solicitud de revisión, modificación o aclaratoria de los mismos y sobre la cual habrá de pronunciarse la administración.

Adicionalmente, la mencionada normatividad consagra la posibilidad de la revocatoria directa de los actos administrativos, según la cual los mismos funcionarios que los expidieron, o sus superiores inmediatos, pueden retirarlos del ordenamiento jurídico, de oficio o a solicitud de parte, en una forma de autocontrol que se le reconoce a la administración para dejar sin efectos jurídicos sus propias decisiones, en desarrollo del principio de economía de los trámites y actuaciones administrativas, cuando sea manifiesta su oposición al ordenamiento superior o a la ley, o no esté conforme con el interés público o social, o atenten contra él, o cause agravio injustificado a una persona (C.C.A., art. 69).

Así las cosas, la figura de la revocatoria directa de un acto administrativo no forma parte de la vía gubernativa, ni constituye un recurso ordinario, se trata de una decisión soberana y unilateral de la administración en cumplimiento de un deber de revisión del Estado de sus propios actos, que se sustenta en el principio de legalidad, y en los valores fundantes constitucionales a la libertad de los administrados y a la justicia, que le permite rectificar su actuación o decisión sin la necesidad de recurrir al conocimiento de los tribunales contencioso-administrativos.

En un pronunciamiento general de esta Corte, sobre las características individuales de la revocatoria directa, se señaló lo siguiente :

“ Uno de los caracteres propios del acto administrativo es su revocabilidad, que se traduce en la potestad de la administración para revisar y volver a decidir sobre las cuestiones o asuntos sobre los cuales ha adoptado una decisión invocando razones de legalidad o

legitimidad, con miras asegurar el principio de legalidad, o la oportunidad, el mérito o conveniencia de la medida que garanticen la satisfacción y prevalencia del interés público o social.

Según la legislación que nos rige, los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que lo hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a petición de parte, cuando se den las causales previstas en el art. 69 del C.C.A. esto es, por razones de legitimidad o legalidad -oposición con la Constitución o la ley- o por razones de mérito o conveniencia- cuando no estén conforme con el interés público social o cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Cuando se trate de actos de contenido general es admisible su revocabilidad por la administración, sin ninguna limitación, mediante la invocación de las aludidas causales. En cambio, los actos administrativos que reconocen un derecho subjetivo o una situación jurídica particular y concreta en favor de una persona no son revocables sino con el consentimiento escrito y expreso del titular del derecho. (art. 73 inciso 1 del C.C.A.).

Razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo.

Es cierto que según el inciso 2o. del art. 73 en referencia es posible la revocación de los actos administrativos de contenido subjetivo o particular y concreto “cuando resulten del silencio positivo, si se dan las causales previstas en el art. 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales”; pero esta norma debe ser entendida en el sentido de que hace alusión exclusivamente al llamado acto presunto, producto del silencio administrativo positivo, que ha reconocido una situación jurídica particular o un derecho subjetivo a una persona.

Dicho de otra manera, los actos administrativos expresos expedidos por la administración que reconocen un derecho subjetivo no son revocables por ésta sino en los términos ya indicados (arts. 73, inciso 1 del C.C.A.). En tal virtud cuando la administración observe que un acto de esta naturaleza es contrario a la Constitución o la ley debe proceder a demandar su

propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 149 inciso 1 del C.C.A.), pero no podrá revocarlo directamente. (Sentencia T-347/94, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.).

Para concluir, se puede observar que la naturaleza y elementos particulares de la revocatoria directa le imprimen un carácter de autonomía dentro del ordenamiento jurídico que la diferencian de otros institutos jurídicos, como ocurre con los recursos ordinarios, en la forma en que el H. Consejo de Estado destacó en un muy conocido pronunciamiento, del cual se transcriben algunos de sus apartes:

“ Dichas instituciones presentan diferencias y son las siguientes :

“ 1. La revocatoria directa de un acto administrativo no podrá operar si se han ejercido los recursos de la vía gubernativa, conforme lo estatuye el artículo 70 ibídem, lo cual pone de presente la incompatibilidad que existe entre ellas.

“ 2. Los recursos gubernativos se deciden a solicitud de parte “del afectado”; la revocatoria directa puede proceder a petición de parte o de oficio.

“ 3. La revocatoria directa puede operar en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se haya acudido a la jurisdicción contenciosa administrativa, siempre que en este último caso no se haya proferido auto admisorio de la demanda ; los recursos de la vía gubernativa deben interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación personal o por edicto, o a la publicación del acto objeto de los mismos.

“ 4. La revocatoria directa procede, por regla general, contra toda clase de actos generales o particulares ;

“ 5. La revocación directa se puede pedir ante el mismo funcionario que expidió el acto o su inmediato superior ; mientras los recursos gubernativos solamente se pueden intentar así: el de reposición ante el mismo funcionario que expidió el acto y los de apelación y queja ante el inmediato superior.

“ 6. La revocación directa sólo procede cuando se dan las causales previstas en el artículo 69 del C.C.A., mientras en la vía gubernativa se pueden impugnar los actos por cualquier clase de inconformidad.

“7. La revocatoria directa de los actos de carácter particular está sujeta a normas especiales contenidas en los artículos 73 y 74 ibídem ; en tanto que en la vía gubernativa no hay restricción alguna “. (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Expediente No. 1.856, Noviembre 23 de 1992.)”