

Sentencia T-887/05

DERECHOS POLITICOS-Contenido y alcance

DERECHOS POLITICOS DE LOS CIUDADANOS-No se vulneran cuando se da una inhabilidad sobreviniente como consecuencia de sanción disciplinaria

La vulneración de los derechos políticos de los demandantes consagrados en el artículo 40 C.P. es inexistente. En efecto, la inhabilidad sobreviniente derivada de la sanción impuesta por la Procuraduría General al ciudadano tuvo lugar con ocasión de las irregularidades advertidas en el trámite contractual entre Ferrovías y Fenoco S.A., cuando aquel se desempeñaba como presidente de esa entidad estatal. Estas conductas, a juicio de las entidades demandadas, constituyeron falta disciplinaria debido a que resultaban contrarias a la moralidad administrativa y a la protección del patrimonio público, finalidades que, como se indicó, tienen reconocimiento constitucional y, en consecuencia, constituyen excepciones legítimas al desempeño en el cargo de elección popular.

PROCESO DISCIPLINARIO-No se vulneraron derechos fundamentales

En el caso bajo examen no concurren circunstancias relevantes que permitieran inferir, prima facie, la vulneración de los derechos fundamentales del ciudadano. Por tanto, de conformidad con las reglas jurisprudenciales expuestas, el amparo transitorio invocado es improcedente.

Referencia: expediente T-1083767

Acción de tutela instaurada por Olga Cristina Toro y otros en contra de la Procuraduría Primera Delegada para la Contratación Estatal y la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de agosto de dos mil cinco (2005).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9

de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

## SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos dictados por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, que resolvieron la acción de tutela promovida por los ciudadanos Olga Cristina Toro, Andrea Lara González, Luis Fernando Campuzano Gómez, José Gabriel Cubides y Lorenzo Sanabria, en contra de la Procuraduría Delegada para la Contratación Estatal y la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Hechos relevantes y acción de tutela interpuesta

Los ciudadanos Olga Cristina Toro, Andrea Lara González, Luis Fernando Campuzano Gómez, José Gabriel Cubides y Lorenzo Sanabria ejercieron su derecho al sufragio en las elecciones del 26 de octubre de 2003, destinadas a la elección del Concejo del Distrito Capital de Bogotá, para lo cual otorgaron su voto a favor del ciudadano Mario Federico Pinedo Méndez, quien resultó elegido para el periodo institucional 2004-2007.

De manera previa a la elección, el ciudadano Pinedo Méndez se había desempeñado como presidente de la Empresa Colombiana de Vías Férreas – Ferrovías. En tal condición, suscribió el 27 de febrero de 2001 un acta de acuerdo complementario, relacionada con la ejecución del contrato de concesión suscrito entre Ferrovías y Ferrocarriles Centrales del Norte – Fenoco S.A., cuyo objeto fue la rehabilitación, construcción, conservación, operación y explotación de algunas líneas ferroviarias de la red del Atlántico.

Con base en las irregularidades presentadas en el convenio mencionado, el Procurador Primero Delegado para la Contratación Estatal, luego de haber agotado el trámite disciplinario correspondiente, sancionó al ciudadano Pinedo Méndez a través de decisión del 2 de octubre de 2003 con la destitución del cargo y la inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas por un periodo de cinco años. Esta decisión fue confirmada por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación el 1º de octubre de 2004.

Los demandantes estiman que la decisión de las entidades accionadas, en cuanto provocan

el retiro del cargo de elección popular ejercido por el ciudadano Pinedo Méndez, vulneran sus derechos políticos previstos en el artículo 40 de la Carta Política, pues tal determinación frustra la posibilidad que el concejal ejerza su programa de gobierno en los términos que presentó a sus electores. Además, en su criterio, el retiro del cargo y posterior asunción del mismo por parte del siguiente candidato en la lista no constituiría un mecanismo adecuado para la protección de los derechos mencionados, puesto que el concejal Pinedo Méndez había sido elegido a través del instituto del voto preferente, previsto por el Acto Legislativo 01 de 2003.

Igualmente, los actores consideran que el trámite realizado por el Ministerio Público vulneró el derecho al debido proceso, puesto que se fundó en lo que denominaron responsabilidad objetiva disciplinaria y no en un estudio suficiente acerca de la culpabilidad del ciudadano Pinedo Méndez. Ello debido a que dicho funcionario no había participado en las etapas anteriores a la ejecución del contrato de concesión, como la determinación del contenido de las obligaciones previstas en el pliego de condiciones y la elaboración y suscripción del contrato. Simplemente, había firmado documentos cuyo contenido fue definido por sus antecesores en la presidencia de Ferrovías. De esta manera, “el doctor Pinedo fue ajeno a la convocatoria, a las deliberaciones y a los acuerdos que se fueron formando para producir el acta, y solo como Presidente lo avaló creyendo que el acuerdo contaba con la mayor seriedad pues es inaudito presumir la mala fe de quienes forjaron su contenido”.

De acuerdo a estas consideraciones, los accionantes impetraron el 27 de agosto de 2004 amparo constitucional como mecanismo transitorio, a fin que se dejaran sin efecto los actos que sancionaron disciplinariamente al ciudadano Pinedo Méndez y hasta tanto la controversia jurídica fuera resuelta de forma definitiva por la jurisdicción contenciosa. Para sustentar la procedencia de dicha protección transitoria, los actores indicaron que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, que en este caso resultaría procedente para resolver la materia, no era un instrumento suficiente para conjurar totalmente los efectos producidos por los fallos de la Procuraduría General de la Nación, pues la decisión judicial sólo tendría el efecto de eliminar la sanción y resarcir los daños morales y materiales, pero no haría retroceder la posibilidad de ejercer el cargo. Por tanto, el mandato popular no podría ser objeto de reparación. Además, dicha acción contenciosa, en razón de su naturaleza individual y subjetiva, sólo podría ejercerse por parte del funcionario sancionado, no por los actores, quienes carecerían entonces de mecanismos legales para la protección de sus

derechos políticos.

La acción fue tramitada en primera instancia por parte de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, autoridad judicial que, mediante sentencia del 9 de septiembre de 2004, negó el amparo constitucional invocado. Impugnada esta decisión, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, a través de fallo del 3 de noviembre de 2004, declaró la nulidad de lo actuado a partir del auto admisorio, debido a que en su criterio se había integrado indebidamente el contradictorio en la medida en que no fue vinculado al trámite el ciudadano Mario Federico Pinedo Méndez, quien tenía interés directo en el resultado del proceso. Por consiguiente, la Corte realizará la reseña de antecedentes a partir de la actuación posterior a la mencionada declaratoria de nulidad.

## 2. Coadyuvancia del ciudadano Mario Federico Pinedo Méndez

Una vez decretada la nulidad por parte del Consejo Superior, el ciudadano Pinedo Méndez, a través de escrito enviado a la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional el 25 de noviembre de 2004, coadyuvó la acción impetrada y expuso distintas razones que apoyaban la viabilidad del amparo solicitado.

En esencia, para el peticionario, (i) el asunto bajo examen era susceptible de protección constitucional transitorio, puesto que la acción de nulidad y restablecimiento no podría restituir el periodo de ejercicio en el cargo de concejal, lo cual vulneraría sus derechos políticos; (ii) los cargos presentados por la Procuraduría General constituían una forma de adscripción objetiva de la responsabilidad disciplinaria, ya que no podía considerarse culpable, mucho menos a título de dolo, de actuaciones que se gestaron con anterioridad a su posesión en el cargo de presidente de Ferrovías y que estaban amparadas por la presunción de buena fe; (iii) No podía existir culpabilidad respecto a la suscripción de un acta diez días hábiles después de haberse posesionado en el cargo, pues en esas circunstancias era apenas evidente que no podía ejercer control alguno sobre las actuaciones que motivaron dicho acuerdo. Además, actuó confiado en la transparencia de la negociación efectuada entre Ferrovías y Fenoco S.A., tanto así que solicitó al comisionado de la entidad estatal para el tema que le expusiera las ventajas que se obtendrían con la suscripción del acta; y (iv) Conforme a las anteriores consideraciones, ante la imposibilidad de actuar

deliberadamente en contra de los intereses de Ferrovías, no era posible concluir, como lo hizo la Procuraduría General, que las presuntas faltas fueron cometidas a título de dolo. En este sentido, “aún si se hubiera considerado la posibilidad de adecuar mi conducta al presupuesto culposo y no doloso, la sanción no era procedente dado que el tipo disciplinario que describe la falta es imputable bajo esta última modalidad y no sobre la primera. Pero también es claro, que si alguna responsabilidad pudiera surgir en mi contra por la firma del acta, la graduación de la sanción no hubiese sido nunca la destitución del cargo”.

### 3. Respuesta de las entidades accionadas

#### 3.1. Procuraduría Delegada para la Contratación Estatal

Mediante escrito enviado al Consejo de primera instancia el 4 de diciembre de 2004, el Procurador Primero Delegado para la Contratación Estatal se opuso a las pretensiones de los actores. Para ello, luego de exponer los hechos que motivaron la actuación disciplinaria y las etapas surtidas durante el trámite respectivo, se pronunció sobre las pretensiones de los demandantes originales y las del coadyuvante.

Acerca del primer aspecto, estimó que la sanción impuesta fue fruto de una actuación disciplinaria desarrollada con sujeción de las disposiciones legales correspondientes y que, igualmente, respetó las garantías constitucionales del investigado, en especial su derecho a la defensa. De esta manera, la decisión adoptada no afecta los derechos políticos de los demandantes, puesto que la actuación disciplinaria responde al cumplimiento de finalidad legítimas, relacionadas con la moralidad pública y el buen funcionamiento de las entidades estatales. Además, la sanción disciplinaria es un asunto que tiene consecuencias relacionadas solamente con el servidor afectado, “luego no resulta procedente una acción de terceros que se sientan legitimados y solicitan el amparo constitucional porque su elegido concejal no va a cumplir con el programa presentado”.

Igualmente, agregó que sobre el caso particular del ciudadano Pinedo Méndez resultaba importante mencionar que fue vinculado al proceso disciplinario por auto del 20 de agosto de 2002, razón por la cual “cuando éste inició su actividad política con miras a obtener una curul en el Concejo de Bogotá, conocía de las imputaciones hechas por la Procuraduría y no dio noticia a sus seguidores y a los ciudadanos en general de las condiciones en que se presentaba a la contienda electoral que podría en determinado momento generarle una

inhabilidad sobreviniente, como en efecto sucedió, coligiéndose que si los interesados en la acción de tutela ven afectados sus derechos en virtud que el Concejal no puede ejercer el mandato para el periodo que fue elegido por la decisión disciplinaria de la Procuraduría, tal afectación obedece al silencio que guardó en torno a la investigación lo que no afecta la decisión”.

En cuanto al segundo aspecto, reiteró que la actuación disciplinaria se había llevado a cabo con la debida observación de las garantías constitucionales y legales a favor del investigado, sin que pudiere por tanto calificarse como una vía de hecho administrativa.

### 3.2. Procuraduría General de la Nación

La apoderada judicial de la Oficina Jurídica de la Procuraduría General de la Nación, por medio de comunicación presentada ante el tribunal de primera instancia el 7 de diciembre de 2004, señaló que la acción resultaba improcedente, debido a que existía otro mecanismo de defensa judicial para cuestionar la legalidad de las decisiones que impusieron las sanciones disciplinarias en contra del ciudadano Pinedo Méndez. Además, consideró que en el caso bajo estudio no se cumplían los presupuestos para la inminencia de un perjuicio irremediable que permitiera conceder el amparo como mecanismo transitorio.

Agregó que la actuación disciplinaria adelantada por la Procuraduría se llevó a cabo con base en sus facultades legales, relacionadas con la investigación de las conductas irregulares en que puedan incurrir quienes desempeñan funciones públicas. En su criterio, el ejercicio de esas facultades resultaba legítima a la luz de la Carta Política, en la medida en que “la finalidad de la acción disciplinaria es velar por el cumplimiento y efectividad de los fines esenciales del Estado y que se cumplan los principios finalísticos de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, [entre otros el] servicio de los intereses generales y que los servidores públicos cuando ejercen dichas funciones deben respetar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”.

El proceso disciplinario realizado en contra del ciudadano Pinedo Méndez, a juicio de la entidad demandada, no vulneró derecho fundamental alguno. “Por el contrario, la investigación disciplinaria se adelantó con absoluta sujeción al debido proceso, pues se tramitó según las leyes preexistentes al acto que se imputó al disciplinado por la autoridad

competente, con observancia de las formas propias de esa clase de actuaciones y con determinación de la conducta investigada de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente”.

#### 4. Decisiones judiciales objeto de revisión.

##### 1. Sentencia de primera instancia

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, mediante sentencia del 10 de diciembre de 2004 negó por improcedente el amparo invocado. Consideró que el ciudadano Pinedo Méndez contaba con instrumentos jurídicos eficaces para controvertir las decisiones adoptadas por la Procuraduría General de la Nación, a través de los cuales podía, inclusive, obtener la suspensión provisional de la sanción disciplinaria impuesta. La improcedencia mencionada, además, resultaba reforzada por el hecho que el afectado no hubiera hecho uso de la acción contenciosa luego de pasados varios meses de la ejecutoria de la sanción disciplinaria, la cual se verificó el 1º de julio de 2004.

En el mismo sentido, tampoco existían elementos de juicio suficientes que permitieran concluir que la Procuraduría General hubiera adscrito una responsabilidad disciplinaria objetiva en contra del disciplinado, puesto que “haber suscrito un acuerdo que además de contrariar los términos del contrato de concesión inicial suscrito entre Ferrovías y Fenoco, también resultaba a todas luces inconveniente para el Estado colombiano, cuyos intereses él representaba en ese momento en su calidad precisamente de Presidente de Ferrovías”, eran circunstancias fundadas para otorgar responsabilidad subjetiva contra el ciudadano Pinedo Méndez.

Respecto a la presunta vulneración de los derechos políticos de los demandantes, el Consejo seccional indicó que tal conclusión no era admisible, habida cuenta que los actores tuvieron oportunidad no sólo de ejercer libremente su derecho al sufragio, sino también pudieron ejercer el control político del caso, a fin que el concejal Pinedo Méndez cumpliera con el programa con el que comprometió con sus electores. “Cosa bien distinta es que, con ocasión de la sanción disciplinaria por la Procuraduría, el doctor Pinedo Méndez no pueda seguir

desempeñándose como Concejal de Bogotá, sin que le sea imputable al referido ente de control que el mismo se encuentre en imposibilidad absoluta de cumplirle a sus electores, máxime cuando, como lo da a conocer las copias allegadas por los accionantes, el proceso disciplinario en comento se inició mucho antes que se inscribiera y solicitara el aval del partido Colombia Democrática, al punto que el fallo de primera instancia fue proferido el 2 de octubre de 2003, antes de que se llevaran a cabo los comicios electorales del 26 de ese mismo mes y año”.

Conforme a los anteriores presupuestos, el juez de primera instancia concluyó que la actuación de las entidades demandadas fue, simplemente, expresión del ejercicio de sus facultades constitucionales y legales. Esta actuación no podía, en ningún caso, vulnerar los derechos fundamentales de terceros ajenos al ejercicio de la función disciplinaria. Igualmente, el ejercicio de la potestad sancionadora de la Procuraduría General no debía “ceder ante el eventual incumplimiento del programa político o de gestión de un servidor público elegido popularmente, porque la ley disciplinaria se aplica a sus destinatarios”

## 1. Sentencia de segunda instancia

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en fallo del 14 de febrero de 2005, modificó la sentencia de primera instancia en el sentido de negar, por razones de fondo, el amparo solicitado. Para ello, se pronunció separadamente acerca de la afectación de los derechos políticos de los actores y sobre la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso del ciudadano Pinedo Méndez.

En relación con el primer asunto, consideró que la interpretación que hacían los demandantes de la disposición contenida en el artículo 40 de la Constitución excedía sus alcances, puesto que esa norma no “lleva incluida la obligación para el Estado de mantener en su organización política individuos, que por cualquier circunstancia, en el ejercicio de sus funciones, desdigan de su investidura como en el presente caso, conclusión a la que necesariamente se llegó a través de un procedimiento disciplinario”.

En cuanto a la segunda situación, el Consejo Superior estimó que el amparo transitorio resultaba procedente en abstracto, puesto que de acuerdo con la jurisprudencia

constitucional, la duración usual de los procedimientos contenciosos contraería la imposibilidad de volver a acceder al ejercicio del cargo de elección popular. Con todo, analizada la actuación disciplinaria adelantada por las entidades demandadas, se pudo comprobar que “el juicio de valor y el estudio de la responsabilidad fue realizado juiciosamente por las dos instancias además que se definió, a criterio de las accionadas luego de un análisis ponderado de cada una, claramente la comisión de las conductas imputadas a título de dolo. Así puesta la situación no se halla evidente defecto sustantivo, flagrante defecto fáctico, orgánico protuberante o procedimental que amerite la configuración de vía de hecho. De tal manera que la tutela que se demanda no está llamada a prosperar, máxime cuando de la verdad procesal no se deduce que las decisiones judiciales obedecieron al capricho de los accionados”.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### Problema jurídico

De acuerdo con los antecedentes expuestos, en el presente asunto es posible identificar dos problemas jurídicos diferenciados. El primero, que tiene origen en la perspectiva de los demandantes, en el cual se debate si la inhabilidad sobreviniente para el ejercicio de cargos públicos, derivada de una sanción disciplinaria, vulnera los derechos políticos de los ciudadanos quienes votaron por el candidato electo. El segundo, derivado de la pretensión del ciudadano coadyuvante, consiste en determinar si la actuación disciplinaria adelantada por la Procuraduría General de la Nación vulneró los derechos fundamentales del ex concejal Pinedo Méndez, en especial su derecho al debido proceso.

Para resolver estos problemas jurídicos, la Sala adoptará la siguiente metodología. En relación con la primera controversia, determinará el contenido y alcance de los derechos políticos consagrados en el artículo 40 C.P. frente al ejercicio de la facultad disciplinaria.

Respecto de la segunda controversia, estudiará en primera medida lo referente a la procedencia del amparo constitucional transitorio y, en caso que este requisito sea verificado, procederá a comprobar si el procedimiento disciplinario adelantado en contra del ciudadano Pinedo Méndez desconoció los derechos constitucionales mencionados.

Contenido y alcance de los derechos políticos ante la inhabilidad del funcionario electo

El reconocimiento del derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político es un rasgo característico del modelo de Estado de Social y Democrático de Derecho, fundado en el principio de soberanía popular. Si se parte de la premisa fundamental que el poder público tiene como única fuente la voluntad del Pueblo, es necesario que a partir del Texto Constitucional se establezcan instrumentos adecuados para que éste participe tanto en la elección de sus representantes, como en la determinación de las políticas públicas que lo afectan.

Entonces, es a partir de esta perspectiva que los derechos a elegir y ser elegido, a tomar parte en los mecanismos de participación democrática, a formar y pertenecer a partidos políticos, a revocar el mandato de los elegidos, a tener iniciativa en las corporaciones públicas, a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley y a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, toman la forma de garantías que hacen efectivo el ejercicio de la soberanía popular en el marco de la democracia participativa.

La Corte reconoce que una de las condiciones para la protección de los derechos a elegir y ser elegido como formas de participación democrática, consiste en garantizar que los elegidos pueden ejercer materialmente el cargo para el cual fueron designados. Esto con el fin de que estén en capacidad de desarrollar el programa político que presentaron a sus electores y de esa manera ejerzan en debida forma la representación de los mismos.

No obstante, el hecho que la elección de sus representantes sea una expresión de la voluntad popular no contrae, como lo consideran los accionantes, la inamovilidad de los funcionarios electos. En esta medida, la consecuencia del origen democrático de los representantes a corporaciones públicas consiste en la limitación de las posibilidades de remoción únicamente a los eventos en que concurren circunstancias excepcionales, previstas en la Constitución y en la ley, que pretendan la consecución de finalidades legítimas desde la perspectiva del Texto Constitucional.

Así, institutos jurídicos como la declaratoria de pérdida de investidura o la inhabilidad para el ejercicio de cargos públicos decretada como consecuencia de la sanción penal o disciplinaria, son instancias legítimas a partir de los cuales puede originarse la separación del cargo de elección popular, a condición que hayan sido precedidas de un proceso judicial o administrativo, según el caso, en el que se observen las garantías constitucionales y legales

de que es titular el afectado con la decisión. Esto se explica en la medida en que dichos procedimientos y las sanciones que son resultados de los mismos, buscan proteger fines constitucionalmente valiosos, tales como la moralidad administrativa y la integridad del patrimonio público, a través de la sanción disciplinaria contra los servidores que al incumplir los deberes funcionales del cargo vulneran dichos bienes jurídicos.

Las implicaciones del tránsito de la democracia representativa a la democracia participativa hacen que el contenido de los derechos políticos no se agote en el ejercicio del sufragio, sino que también incluyan otras formas de participación, entre ellas el control político por parte de los electores y la posibilidad de exigir al representante el cumplimiento del programa político ofrecido<sup>1</sup>. Empero, la nueva dimensión que la actual Carta Política confiere a la participación carece de un alcance tal que permita concluir la imposibilidad de remoción de los servidores que, si bien han accedido al cargo como consecuencia de un procedimiento democrático directo, infringen las normas que están destinadas a la protección de bienes jurídicos relevantes desde la perspectiva constitucional.

En estos eventos, no puede concluirse que la imposibilidad de ejercicio de funciones públicas como efecto de la sanción penal o disciplinaria vulnere los derechos políticos de los electores, pues éstos, al carecer de carácter absoluto como los demás derechos fundamentales, pueden limitarse de forma excepcional,<sup>2</sup> en los términos antes señalados, a fin de garantizar la eficacia de otros contenidos constitucionales protegidos por la imposición de sanciones penales o disciplinarias. Además, esta limitación dista de ser irrazonable o desproporcionada, pues en cualquier caso el ejercicio del derecho político continúa salvaguardado; bien mediante una nueva elección para el cargo que desempeñaba el funcionario destituido o a través de la sucesión por parte del siguiente candidato en la lista, según se trate de cargos uninominales o de corporaciones públicas.<sup>3</sup>

Lo dicho, entonces, permite inferir que la vulneración de los derechos políticos de los demandantes consagrados en el artículo 40 C.P. es inexistente. En efecto, la inhabilidad sobreviniente derivada de la sanción impuesta por la Procuraduría General al ciudadano Pinedo Méndez tuvo lugar con ocasión de las irregularidades advertidas en el trámite contractual entre Ferrovías y Fenoco S.A., cuando aquel se desempeñaba como presidente de esa entidad estatal. Estas conductas, a juicio de las entidades demandadas, constituyeron falta disciplinaria debido a que resultaban contrarias a la moralidad

administrativa y a la protección del patrimonio público, finalidades que, como se indicó, tienen reconocimiento constitucional y, en consecuencia, constituyen excepciones legítimas al desempeño en el cargo de elección popular.

Improcedencia de la tutela como mecanismo transitorio por ausencia de circunstancias relevantes que constituyan motivos serios y razonables que afecten el derecho al debido proceso. Reiteración de jurisprudencia

Los antecedentes del asunto de la referencia demuestran que las decisiones adoptadas por las entidades demandadas son susceptibles de controvertirse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Carta Política, la acción impetrada sólo resultará procedente como mecanismo transitorio ante la inminencia de un perjuicio irremediable.

Decisiones anteriores de esta Corporación<sup>4</sup> han estudiado el tópico de la procedencia de la acción de tutela transitoria cuando se declara la inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas de ciudadanos que son titulares de cargos de elección popular al momento en que se impone la sanción disciplinaria. En efecto, en la sentencia T-1093 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Sala Tercera de Revisión estudió el caso de un grupo de diputados quienes fueron sancionados disciplinariamente por la Procuraduría General de la Nación con inhabilidad para el desempeño de cargos públicos. Estos ciudadanos consideraron que dicha decisión constituía un perjuicio irremediable, puesto que la extensión en el tiempo de la sanción les impedía concurrir como candidatos a las elecciones siguientes, por lo que impetraron acción de tutela como mecanismo transitorio hasta tanto la controversia fuera resuelta por la jurisdicción contenciosa.

El primer asunto que tuvo que analizar la Corte en esa oportunidad fue el de la procedencia de la acción impetrada. Para ello, recapituló el precedente relativo a la inexistencia de perjuicio irremediable por el simple hecho de la imposición de una sanción disciplinaria<sup>5</sup> y determinó que, con base en esa misma jurisprudencia, dicha regla resultaba exceptuada en aquellos eventos en que la imposición de la sanción conllevaba la imposibilidad jurídica para el afectado de acceder al ejercicio de cargos públicos. No obstante, para que el amparo

transitorio fuera admisible, era necesario que en el caso concreto fueran comprobados determinados requisitos de procedibilidad, que fueron sintetizados por el fallo en comento de la siguiente forma:

Precisa la Sala que en sí misma, la imposición de una sanción disciplinaria no configura un perjuicio irremediable; si se han llevado a cabo las actuaciones procesales prescritas por la ley con el lleno de las garantías y requisitos constitucionales y legales, y se ha impuesto la sanción legalmente prevista para quienes incurran en faltas disciplinarias, se trata de una afectación legítima de los derechos del funcionario público objeto de la medida, y no de la generación de un perjuicio contrario al orden jurídico constitucional. La configuración de un perjuicio irremediable que ha de ser prevenido por vía de la acción de tutela surge, en este orden de ideas, cuando se presentan circunstancias excepcionales tales como las siguientes: (i) que existan motivos serios y razonables que indiquen que una determinada providencia sancionatoria en materia disciplinaria puede haber sido adoptada con desconocimiento de las garantías constitucionales y legales pertinentes y, por ende, con violación de los derechos fundamentales de los afectados, en particular al debido proceso; (ii) que el perjuicio derivado de la providencia sancionatoria adoptada de manera inconstitucional amenace con hacer nugatorio el ejercicio de uno o más derechos fundamentales de los sujetos disciplinados, (iii) que el perjuicio en cuestión llene los requisitos de ser cierto e inminente, grave y de urgente atención, y (iv) que los medios judiciales ordinarios con los que cuentan los afectados para su defensa no sean lo suficientemente expeditos como para controlar la legalidad y constitucionalidad de las medidas sancionatorias impugnadas con la urgencia requerida para impedir la afectación irremediable del derecho fundamental invocado.

En este orden de ideas, corresponde a la Sala verificar si en el asunto bajo estudio los mencionados requisitos están debidamente acreditados. En primera instancia, debe determinarse si existen motivos serios y razonables que demuestren que la sanción impuesta por las entidades accionadas desconoció garantías legales o constitucionales del afectado o sus derechos fundamentales, en especial el debido proceso.

Sobre este particular, la Sala advierte que el proceso disciplinario adelantado por la Procuraduría General de la Nación tuvo lugar en razón de las actuaciones adelantadas por el ciudadano Pinedo Méndez en su condición de presidente de Ferrovías, en especial la suscripción del acta de acuerdo complementario al contrato de concesión realizado entre esa

entidad y la firma Fenoco S.A. A juicio de las entidades demandadas, el proceder del ex funcionario constituyó falta disciplinaria en la medida en que el contenido del acta modificó irregularmente las condiciones fijadas en el pliego de condiciones y en el contrato de concesión, en detrimento tanto del derecho a la igualdad de los demás proponentes en la licitación como del patrimonio público.<sup>6</sup> Esto último habida cuenta que el acta otorgaba a Fenoco S.A. condiciones financieras más beneficiosas que las fijadas previamente a la suscripción del contrato de concesión.

Las irregularidades mencionadas fueron materia de análisis dentro de la actuación disciplinaria, tanto en su primera instancia ante la Procuraduría Delegada, como en segunda instancia ante la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General. Además, en ambas etapas se contó con la concurrencia al proceso administrativo del ciudadano Pinedo Méndez, quien ejerció su derecho de defensa a través de la exposición de distintos argumentos destinados a controvertir la comisión de las faltas antes señaladas.

Con todo, el ciudadano Pinedo Méndez considera que este trámite disciplinario vulneró sus derechos fundamentales. El argumento central para fundar esta conclusión consiste en que las decisiones adoptadas por la Procuraduría General se habían sustentado en una modalidad de responsabilidad objetiva, habida cuenta que no participó en la actuación anterior a la elaboración del acta de acuerdo complementario, por lo que no tenía posibilidad de verificar la legalidad de su contenido.

Para la Sala, empero, esta censura no constituye un motivo serio y razonable que permita fundar la vulneración de derechos fundamentales en razón de la actuación disciplinaria. Ello debido a que es una conducta legítima y deseable que la Procuraduría General, en ejercicio de su función constitucional de vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, adscriba responsabilidad disciplinaria a los funcionarios que, en razón de su capacidad de obligar válidamente a las entidades estatales, suscriban acuerdos que afecten el patrimonio público o contravengan normas legales destinadas a hacer eficaces los fines previstos en el artículo 209 C.P. Lo contrario equivaldría a relevar a los representantes del interés público de la obligación de verificar debidamente la armonía entre sus decisiones y el marco jurídico aplicable, posibilidad que a la luz de los postulados constitucionales que regulan la función administrativa es inadmisibile.

En definitiva, en el caso bajo examen no concurren circunstancias relevantes que permitieran inferir, prima facie, la vulneración de los derechos fundamentales del ciudadano Pinedo Méndez. Por tanto, de conformidad con las reglas jurisprudenciales expuestas, el amparo transitorio invocado es improcedente.

### Conclusiones

Vistas las anteriores consideraciones la Sala concluye que el amparo constitucional impetrado por los demandantes debe negarse, debido a que la imposición de sanciones que generan la inhabilidad de servidores nombrados en cargos de elección popular no vulnera los derechos políticos del elector. Ello en la medida en que la actuación disciplinaria está dirigida a la salvaguarda de principios y valores de relevancia constitucional que son, a su vez, circunstancias legítimas de limitación al ejercicio en el cargo para el cual fue elegido el ciudadano Pinedo Méndez.

De otra parte, en el asunto no concurren elementos de juicio serios y suficientes que permitan proteger de forma transitoria el derecho al debido proceso del ciudadano Pinedo Méndez, habida cuenta que la actuación disciplinaria tuvo sustento en motivos fundados acerca de la responsabilidad disciplinaria y, a su vez, el afectado contó con las oportunidades legales para su defensa y hizo uso adecuado de las mismas. En consecuencia, la acción de tutela coadyuvada por el ex concejal Pinedo Méndez es improcedente.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR, por las razones indicadas en la presente decisión, la sentencia adoptada el 14 de febrero de 2005 por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, que negó la acción de tutela impetrada por los ciudadanos Olga Cristina Toro, Andrea Lara González, Luis Fernando Campuzano Gómez, José Gabriel Cubides y Lorenzo Sanabria y coadyuva por el ciudadano Mario Federico Pinedo Méndez, contra la Procuraduría Delegada para la Contratación Estatal y la Sala Disciplinaria de la Procuraduría

General de la Nación.

SEGUNDO: Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Acerca de las características universales y expansivas de la democracia participativa, Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-089/94, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-180/94, M.P. Hernando Herrera Vergara.

2 La posibilidad de limitar los derechos políticos como consecuencia de la sanción penal o disciplinaria es un asunto analizado por la jurisprudencia constitucional. Sobre el particular puede consultarse la sentencia C-329/03, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

3 Esta conclusión persiste inclusive en los casos que la elección se haya realizado a través del ejercicio del voto preferente previsto por el artículo 263 A C.P., adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2003. Ello debido a que si bien en esa instancia se otorga al elector la posibilidad de determinar el orden de la lista, a través de la determinación del candidato de su preferencia, no por esto deja de ser evidente que el sufragante, en principio, otorga su

voto a la lista y, por ende, a los inscritos en la misma. Así las cosas, el ejercicio de la voluntad popular se dirige, de manera general, a apoyar el programa del partido o movimiento político que configuró la lista. El ejercicio del voto preferente, en esta perspectiva, sólo influye en el orden de la misma, más no constituye una desagregación del sufragio para cada uno de los candidatos que la integran.

4 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-1093/04, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-1137/04, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

5 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-143/03, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

6 En concreto, las faltas sujetas a investigación dentro de la actuación disciplinaria estuvieron relacionadas con (i) fijar la obligación a cargo de Ferrovías de pagar de manera inmediata y a favor de Fenoco S.A. un anticipo de 12.5 millones de dólares, no previsto ni el pliego de condiciones ni el contrato de concesión; (ii) acordar el pago del anticipo mencionado sin exigir la póliza de buen manejo y correcta inversión del mismo, dispuesta por el artículo 25 numeral 19 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 17 literal a. del Decreto 679 de 1994; (iii) acordar que Ferrovías entregaría a Fenoco S.A. los rendimientos financieros generados en el fideicomiso de administración y pagos por los retenidos con ocasión del incumplimiento del nivel mínimo de inversión, forma de aporte a la concesión no prevista en el pliego de condiciones, lo que generaba un injustificado incremento patrimonial para el concesionario; (iv) exonerar a Fenoco S.A. de la responsabilidad sobre invasiones ocurridas con posterioridad al inicio de la concesión, cuando quiera que demostrara haber dispuesto los medios legales a su alcance para su saneamiento, contrario a lo señalado sobre ese particular en el pliego de condiciones; (v) modificar la destinación dada a los aportes generados con el contrato suscrito con la sociedad Drummond Ltd. afectándolos al pago del servicio de la deuda que contraería el concesionario para financiar las obligaciones asumidas en el contrato de concesión, esto es, de manera distinta a lo determinado tanto el pliego de condiciones como el mismo contrato; (vi) conceder a la firma concesionaria un nivel de inversión inferior al pactado en el pliego de condiciones; (vii) modificar de resultado a de medio la obligación contenida en el pliego de condiciones consistente en obtener la financiación del proyecto bajo cuenta y responsabilidad de la sociedad concesionaria; (viii) extender de cinco a siete años del plazo para el cumplimiento de la obligación de rehabilitar la red ferroviaria Atlántica; y (ix) eximir a Fenoco S.A. de obtener reembolsos, previa

comprobación de la ejecución de las obras, por parte del interventor de Ferrovías, autorizándose los pagos con la sola verificación de facturas, órdenes de compra o contratos, cláusula que resultaba contraria a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

Esta enumeración está basada en la respuesta a la acción de tutela enviada por el Procurador Primero Delegado para la Contratación Estatal al Consejo Seccional de la Judicatura. Cfr. Folios 619 a 628 del cuaderno de primera instancia.