

**PROCESO DISCIPLINARIO – Competencia del Procurador General de la Nación / FUNCIONES DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION – Artículo 277 y 278 de la Constitución Política de Colombia / PROCURADOR GENERAL DE LA NACION – Funciones directas no delegables y funciones delegables / FUNCIONES – Viceprocurador General de la Nación**

La Procuraduría General de la Nación es el máximo organismo del Ministerio Público y tiene como obligación velar por el correcto ejercicio de las funciones encomendadas en la Constitución y la Ley a los servidores públicos y lo hace a través de sus tres funciones misionales principales: La función preventiva: está dirigida a vigilar el actuar de los servidores públicos y advertir cualquier hecho que pueda ser violatorio de las normas vigentes, sin que ello implique coadministración o intromisión en la gestión de las entidades estatales. La función de intervención: En su calidad de sujeto procesal, la Procuraduría General de la Nación interviene ante las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Constitucional y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, penal militar, civil, ambiental y agraria, de familia, laboral, ante el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades administrativas y de policía. Su intervención no es facultativa sino imperativa y se desarrolla de forma selectiva cuando el Procurador General de la Nación lo considere necesario y cobra trascendencia siempre que se desarrolle en defensa de los derechos y las garantías fundamentales. La función disciplinaria: Es la encargada de iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del Estado, de conformidad con lo establecido en el Código Único Disciplinario o Ley 734 de 2002.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 277 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 278 / LEY 200 DE 1995 – ARTICULO 1 / LEY 200 DE 1995 – ARTICULO 2 / LEY 200 DE 1995 – ARTICULO 3 / LEY 200 DE 1995 – ARTICULO 69 / LEY 201 DE 1995 – ARTICULO 8 / LEY 573 DE 2000 – ARTICULO 1 NUMERAL 4 / DECRETO LEY 262 DE 2000 – ARTICULO 7 / DECRETO LEY 262 DE 2000 – ARTICULO 25 / DECRETO LEY 262 DE 2000 – ARTICULO 31 / DECRETO LEY 262 DE 2000 – ARTICULO 33 / DECRETO LEY 262 DE 2000 – ARTICULO 58

**PROCURADOR GENERAL DE LA NACION – Impedimento proceso disciplinario / IMPEDIMENTO PROCURADOR GENERAL DE LA NACION – Sustitución por el Procurador General Ad hoc / DECRETO LEY 262 DE 2000 – Vigencia**

Lo anterior en la medida en que al haberse proferido fallo de primera instancia por el Viceprocurador General de la Nación, la segunda instancia le correspondía al Procurador General de la Nación quien al haberse declarado impedido, en atención al artículo 69 de la Ley 200 de 1995, debía ser sustituido por un Procurador General Ad Hoc designado por el Senado de la República y no por una Viceprocuradora Ad Hoc. Si bien para la fecha en que ocurrieron los hechos, 1995 a 1997, se tenía como régimen disciplinario Ley 200 de 1995, para el 23 y 24 de octubre de 2002 fechas en que se declararon los impedimentos del Procurador General de la Nación y del Viceprocurador General de la Nación y aún más para la fecha en que fue tomada la decisión de segunda instancia, 25 de octubre de 2002, ya se había proferido el Decreto Ley N° 262 de 22 de febrero de 2000 que modificó la estructura y el régimen de competencias y de impedimentos de la Procuraduría General de la Nación. Ahora bien, teniendo presente lo señalado en el acápite de jerarquía normativa, el Decreto Ley N° 262 de 22 de febrero de 2000, tiene la misma categoría y fuerza jurídica de una ley expedida por el

Congreso de la República, en la medida en que, fue proferido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el legislador ordinario, y como tal puede derogar o modificar o subrogar una ley expedida por el Congreso de la República. En ese orden se tiene que para el caso de autos operó una derogación tácita del numeral 4 del artículo 69 de la Ley 200 de 1995 por el numeral 3 del artículo 17 del Decreto Ley N° 262 de 2000, en cuanto a la competencia disciplinaria del funcionario que debía reemplazar al Procurador General de la Nación en caso de que éste se declarara impedido para conocer de un asunto. Así las cosas, teniendo presente que en el caso de autos el competente para conocer en segunda instancia del proceso disciplinario adelantado en contra del ahora demandante era el Procurador General de la Nación, al haberse declarado impedido, le correspondía el conocimiento del asunto al Viceprocurador General de la Nación y dado que este también se declaró impedido, lo procedente era el nombramiento de un Viceprocurador General Ad Hoc, tal y como se hizo por la entidad demandada.

**PROCURADOR DELEGADO – Hace la veces de Procurador General de la Nación, lo vincula plenamente y lo representa / PROCURADOR GENERAL Y PROCURADOR DELEGADO – Ejercen sus funciones de agentes del ministerio público ante órganos de vértice de la jurisdicción, entre sí tienen la misma categoría y calidades**

Ahora bien, de conformidad con el numeral 5° del artículo 7° del Decreto Ley 262 de 2000, el Procurador General de la Nación ejerce directamente las funciones señaladas en el artículo 278 de la Constitución Política, entre ellas la de rendir conceptos en los procesos de control de constitucionalidad, ante las autoridades judiciales. En atención al artículo 280 de la Constitución Política tanto el Procurador General de la Nación, quien ejerce funciones judiciales en los procesos de control de constitucionalidad, como los Procuradores Delegados que ejercen funciones ante las autoridades judiciales, quienes obran como agentes del Ministerio Público, tienen las mismas calidades y categoría de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo. Adicionalmente se tiene que, de acuerdo con el artículo 277 de la Constitución Política el Procurador General de la Nación, puede ejercer las competencias relacionadas en esa norma, entre ellas las disciplinarias y las de intervención ante las autoridades judiciales, por medio de sus Delegados, por lo cual la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado que los Procuradores Delegados hacen las veces del Procurador General de la Nación, lo vinculan plenamente y lo representan en el ejercicio de determinadas actividades públicas. En consecuencia, de conformidad con las normas en mención dado que tanto el Procurador General de la Nación como la Procuradora Delegada ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia ejercen sus funciones de Agentes del Ministerio Público ante órganos vértice de la jurisdicción, entre sí tienen la misma categoría y calidades, motivo por el cual la entidad demandada no incurrió en violación del debido proceso ni de los principios de competencia funcional y juez natural al haber designado a la Procuradora Primera Delegada ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia para desempeñarse como Viceprocuradora Ad Hoc.

**DERECHO DE AUDIENCIA Y DEFENSA – Garantía de todo individuo sometido a un procedimiento sancionatorio / DERECHO DE AUDIENCIA Y DEFENSA – El demandante fue notificado y conoció todas las actuaciones procesales**

Para los efectos, el derecho de audiencia y defensa comprende las garantías que

tiene todo individuo sometido a un procedimiento sancionatorio para hacerse oír por el órgano de conocimiento, para traer al proceso las pruebas que considere oportunas para respaldar su defensa, para contradecir argumentos y pruebas de cargo y para asesorarse por el profesional del derecho que mejor estime pertinente. Dicho derecho involucra también la posibilidad de ser notificado de las actuaciones, de hacerse parte y tener acceso al expediente administrativo, así como la obligación para la administración de oír previamente al interesado antes de tomar una decisión que lo afecte. En ese orden de ideas de las pruebas que obran en el expediente no se observa infracción a las reglas que conforman el derecho de audiencia y de defensa del disciplinado, pues éste, tal como se afirma en la demanda, fue notificado y conoció de todas las actuaciones procesales, presentó sus argumentos y pruebas de descargo, tuvo derecho a controvertir los argumentos, pruebas de cargo y decisiones tomadas por la autoridad disciplinaria, sin que obre en el libelo evidencia concreta alguna que indique la violación a tales derechos.

**FALLADOR DE SEGUNDA INSTANCIA – Términos para tomar decisión /  
DECISIÓN DISCIPLINARIA – No es indicativo de falta de estudio del caso al  
tomar la decisión, el día siguiente de haber sido designado como  
Procurador General ad hoc**

Sobre el particular la Sala debe resaltar que, si bien la Viceprocuradora General de la Nación Ad Hoc en virtud de la legislación aplicable al asunto contaba con cuarenta (40) días para tomar la decisión de segunda instancia, lo hizo al día siguiente de haber sido designada para tales efectos, ello *per se* no es indicativo de falta de estudio del caso pues esto solo puede deducirse de la lectura de la providencia en cuestión, más aun cuando la accionada en la contestación de la demanda señaló como sustento de tal celeridad varios factores tales como la claridad y fundamentación probada de la existencia de la falta disciplinaria y de la responsabilidad del investigado, así como la calidad y fundamentación de los argumentos presentados en la impugnación, sobre los cuales giró la segunda instancia. Así las cosas, entiende la Sala que el solo hecho de que una decisión disciplinaria sea tomada dentro del plazo establecido por la norma no es indicativo de falta de fundamentación o de estudio del asunto objeto de la misma, pues el término para la resolución de los negocios jurídicos puestos a consideración de los operadores disciplinarios, dentro de los límites impuestos por la ley, puede ser mayor o menor atendiendo a las circunstancias propias de cada caso.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCIÓN B**

**Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VELEZ**

Bogotá D.C., veintidós (22) de enero dos mil quince (2015)

**Radicado número: 11001-03-25-000-2011-00439-00(1689-11)**

**Actor: WILSON ANTONIO CHAVERRA GONZÁLEZ**

---

**Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

## **AUTORIDADES NACIONALES**

**Instancia: ÚNICA**

---

Ha venido el proceso de la referencia, con paso a despacho para fallo de fecha 12 de abril de 2013, y cumplido el trámite previsto en los artículos 207 a 211 del Código Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, procede la Sala a dictar sentencia una vez verificado que no hay susceptibilidades o vicios de nulidad que sanear.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1.1 La demanda y sus fundamentos**

Por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>2</sup>, el señor Wilson Antonio Chaverra González solicita la nulidad de los fallos disciplinarios de fecha 29 de agosto de 2002 y de 25 de octubre de 2002 proferidos por el Viceprocurador General de la Nación y la Viceprocuradora General *Ad-hoc* de la Procuraduría General de la Nación, por los cuales fue sancionado con destitución del cargo de Alcalde del Municipio de Vigía del Fuerte (Antioquia) e inhabilidad general para desempeñar cargos y funciones públicas por el término de cinco (5) años.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho el apoderado del actor solicitó se condene a la Procuraduría General de la Nación, a:

- a. Indemnizar al señor Wilson Antonio Chaverra González los perjuicios causados, por concepto de: daño emergente consolidado por valor de diez millones de pesos (\$10.000.000) m/cte; lucro cesante consolidado por valor de diez millones de pesos (\$10.000.000) m/cte; lucro cesante futuro por valor de cien millones de pesos (\$100.000.000) m/cte; y por daño moral por una suma equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

---

<sup>1</sup> Decreto 01 de 1984.  
Artículo 207. Auto admisorio de la demanda.  
Artículo 208. Aclaración o corrección de la demanda.  
Artículo 209. Período probatorio.  
Artículo 210. Traslados para alegar.  
Artículo 211. Registro del proyecto.  
<sup>2</sup> Decreto 01 de 1984. Artículo 85.

- b. Actualizar e indexar la condena monetaria por perjuicios, que mediante sentencia imponga el juez contencioso administrativo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta el índice de precios al consumidor desde la fecha de la ejecución de la sanción disciplinaria hasta la ejecutoria del fallo contencioso administrativo.
- c. Pagar las costas, agencias en derecho y dar cumplimiento a la sentencia que ponga fin al proceso contencioso administrativo, en los términos señalados en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

Para una mayor comprensión del caso la Sala, se permite realizar un resumen de la situación fáctica presentada por el apoderado del demandante, así:

Señala el apoderado del demandante que la Comisión Diocesana Vida, Justicia y Paz de la Diócesis de Quibdó, mediante oficio de 29 de julio de 1999 presentó ante la Procuraduría General de la Nación una queja por violaciones a los derechos fundamentales de las personas residentes en el Atrato Medio cometidos desde el año 1997 por grupos armados al margen de la ley, al parecer con complicidad de funcionarios públicos de la región<sup>3</sup>.

Afirma que en atención a la mencionada denuncia el Procurador General de la Nación mediante auto de 12 de octubre de 1999 designó un funcionario Asesor de la Oficina para los Derechos Humanos de la Procuraduría General de la Nación, para que adelantara la indagación preliminar, la investigación disciplinaria, prohiriera pliego de cargos si hubiere a lugar, y decretara y practicara pruebas.

El funcionario Asesor de la Oficina para los Derechos Humanos de la Procuraduría General de la Nación, mediante auto de 20 de octubre de 1999, abrió indagación preliminar para verificar los hechos denunciados por la Comisión Diocesana Vida, Justicia y Paz de la Diócesis de Quibdó y ordenó la práctica de pruebas tendientes a la identificación de funcionarios públicos que en relación con este asunto hubieran realizado conductas constitutivas de faltas disciplinarias.

---

<sup>3</sup> En la queja que obra a folio 3 del cuaderno de copias N° 1, del expediente disciplinario N° 155-33955-99, se denuncian los siguientes hechos:

1. Bloqueo total de víveres para el Medio Atrato y creciente amenaza de desplazamiento, provocada por la acción de grupos paramilitares (AUUC).
2. Aumento de presencia de paramilitares en las comunidades.
3. acción paramilitar en Vigía del Fuerte.
4. Desapariciones y asesinatos a población no combatiente.
5. Bloqueo económico.

Expresa el apoderado del demandante que una vez agotada la etapa de indagación preliminar, el Asesor Delegado para los Derechos Humanos del Procurador General de la Nación mediante auto de 30 de marzo de 2001, abrió investigación disciplinaria contra el señor Wilson Antonio Chaverra González, por presuntamente colaborar, promocionar y patrocinar un grupo armado ilegal de autodefensas y omitir el ejercicio de sus funciones en cuanto al orden público municipal, durante los años 1995 a 1997 cuando se desempeñó como Alcalde del Municipio de Vigía del Fuerte, Antioquia. Manifiesta además que esta providencia fue notificada al señor Wilson Antonio Chaverra González, por edicto fijado en el despacho del Asesor Delegado para los Derechos Humanos del Procurador General de la Nación durante los días 26, 27 y 28 de junio de 2001, dado que no fue posible realizar la notificación personal correspondiente.

Luego de practicadas las pruebas ordenadas en el auto de apertura de investigación, el Asesor Delegado para los Derechos Humanos del Procurador General de la Nación mediante auto de 12 de octubre de 2001 profirió pliego de cargos contra el señor Wilson Antonio Chaverra González como presunto responsable de las siguientes conductas cometidas durante los años 1995 a 1997: i) Promover, patrocinar y apoyar un grupo de justicia privada; ii) omitir el cumplimiento de las funciones de jefe de policía del municipio de Vigía del Fuerte (Antioquia) para el mantenimiento del orden público; iii) utilizar el cargo para presionar a particulares a respaldar una campaña política; y iv) omitir la realización y remisión de informes sobre el orden público en el municipio de Vigía del Fuerte (Antioquia). Esta providencia se le notificó al demandante el 9 de noviembre de 2001.

Señala el apoderado del demandante que el Procurador General de la Nación mediante auto de 19 de febrero de 2002, con base en el numeral 16 del artículo 7° del Decreto 262 de 2002, asumió directamente la competencia de la investigación disciplinaria adelantada contra el señor Wilson Antonio Chaverra González decretando la práctica de las pruebas solicitadas por el disciplinado en el escrito de descargos.

Manifiesta que, con posterioridad el Procurador General de la Nación, en atención al numeral 17<sup>4</sup> del artículo 7° del Decreto Ley 262 de 2000 y para garantizar al

---

<sup>4</sup> Decreto N° 262 de 2000: ARTICULO 7o. FUNCIONES. El Procurador General de la Nación cumple las siguientes funciones: 17) Asumir el conocimiento de los procesos disciplinarios e intervenir ante las

señor Wilson Antonio Chaverra González el derecho a la doble instancia, mediante auto de 15 de julio de 2002 remitió el proceso disciplinario al Viceprocurador General de la Nación a fin de que continuara con el trámite en primera instancia.

Menciona el apoderado del demandante que el Viceprocurador General de la Nación, mediante fallo disciplinario de fecha 29 de agosto de 2002, declaró al señor Wilson Antonio Chaverra González disciplinariamente responsable de las acusaciones plasmadas en el pliego de cargos y le impuso la sanción de destitución e inhabilidad para ejercer funciones públicas por el término de cinco (5) años, por cuanto en su condición de Alcalde del Municipio de Vigía del Fuerte, Antioquia, durante el periodo 1995 a 1997, incurrió en las faltas consagradas en los artículos 25 numeral 6° y 7; y 40 numeral 1° de la Ley 200 de 1995; y en la violación de los artículos 91 literal b), numeral 1° de la Ley 136 de 1994 y 315 numerales 1° y 2° de la Constitución Política. Contra este fallo disciplinario el apoderado del investigado, el 16 de septiembre de 2002, presentó recurso de apelación ante el Procurador General de la Nación.

Indica que el Procurador General de la Nación mediante auto de 23 de octubre de 2002 al entrar a resolver el recurso de apelación, se declaró impedido para conocer del proceso disciplinario en segunda instancia, argumentando haber conocido del asunto en una instancia anterior, motivo por el cual, en atención al artículo 17 numeral 3° del Decreto Ley N° 262 de 2000, ordenó remitir el expediente al despacho del Viceprocurador General de la Nación para que resolviera la segunda instancia.

Afirma el apoderado del demandante que el Viceprocurador General de la Nación, mediante auto de 24 de octubre de 2002 también manifestó su impedimento para conocer del recurso de apelación, argumentando haber tramitado el asunto en una instancia anterior en la medida en que fue la autoridad que profirió el fallo disciplinario apelado.

Este impedimento fue aceptado por el Procurador General de la Nación mediante auto de 24 de octubre de 2002, en el cual además, en atención a los numerales 31 y 33 del artículo 7° del Decreto Ley N° 262 de 2000, nombró como Vice Procuradora General de la Nación Ad hoc a la Procuradora Primera Delegada ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

---

autoridades judiciales o administrativas cuando la importancia o trascendencia del asunto requieran su atención personal.

Manifiesta el apoderado del accionante que un día después de la designación de la Procuradora Primera Delegada ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia como Viceprocuradora General de la Nación Ad Hoc, ésta profirió el fallo disciplinario de 25 de octubre de 2002 por medio del cual en segunda instancia confirmó el fallo disciplinario de 29 de agosto de 2002. Asegura además que, el fallo de segunda instancia fue enviado a la Procuraduría Regional de Antioquia, a las 11:41 a.m. del mismo día en que fue proferido, para efectos de que se hiciera de inmediato la notificación al disciplinado.

Indica el apoderado del demandante que, para la fecha en que se profirió el fallo sancionatorio de segunda instancia el señor Wilson Antonio Chaverra González se desempeñaba como Asesor de un Senador de la República y ante la inhabilidad sobreviniente se vio en la obligación de renunciar al cargo, situación que le generó perjuicios materiales y morales.

#### **1.1.1. Solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos.**

El apoderado del actor en atención al artículo 152 del código contencioso administrativo<sup>5</sup>, en el escrito de demanda solicitó la suspensión de los fallos disciplinarios de fecha 29 de agosto de 2002 y de 25 de octubre de 2002 proferidos por el Viceprocurador General de la Nación y la Viceprocuradora General *Ad-hoc* de la Procuraduría General de la Nación, exponiendo como sustento los mismos argumentos del concepto de violación de la pretensión de nulidad, señalado además que estos actos administrativos mediante confrontación directa con el inciso 4º del artículo 69 de la Ley 200 de 1995 develan una manifiesta infracción de las normas superiores invocadas como violadas y que la ejecución de los mismos le ocasionó un grave perjuicio a sus derechos, en especial al debido proceso.

El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, a través del Despacho Sustanciador del presente proceso, mediante auto de 26 de marzo de 2012, negó la suspensión provisional de los actos administrativos acusados, en la medida en que los argumentos de inconformidad presentados por el demandante como

---

<sup>5</sup> Decreto 01 de 1984, artículo 152. Modificado por el art. 31, Decreto Nacional 2304 de 1989. El Consejo de Estado y los tribunales administrativos podrán suspender los actos administrativos mediante los siguientes requisitos:

1. Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.
2. Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.
3. Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor.



sustento de la medida cautelar ameritan un estudio frente a la competencia del órgano disciplinario propio de la sentencia y, porque de la simple comparación de los actos acusados y las normas consideradas como violadas no es posible determinar la infracción manifiesta que exige el artículo 152 del código contencioso administrativo.

## **1.2 Normas violadas y concepto de violación**

### **1.2.1 Normas violadas**

El demandante cita como violadas las siguientes disposiciones: Constitución Política, artículos 15, 29, 275, 276 y 277; Código Contencioso Administrativo, artículos 84, 85 y s.s.; Código Civil, artículos 1613 y s.s., 2341 y s.s.; Ley 153 de 1887, artículos 4º y 8º; Ley 446 de 1998; Ley 200 de 1995; Ley 734 de 2002; Decreto N° 262 de 2000; y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención Americana sobre Derecho Humanos.

### **1.2.2 Concepto de violación**

#### 1.2.2.1 Falta de competencia del funcionario que profirió el fallo disciplinario de segunda instancia de 25 de octubre de 2002

Argumenta el apoderado del demandante que el inciso 4º del artículo 69 de la Ley 200 de 1995, establece que en caso de impedimento del Procurador General de la Nación se debe solicitar al Senado de la República la designación de un Procurador Ad Hoc, y que esta norma legal no fue derogada por el numeral 3º del artículo 17 del Decreto Ley 262 de 2000<sup>6</sup> el cual establece que el Viceprocurador General de la Nación puede reemplazar al Procurador General en todos los casos de impedimento, por cuanto un decreto no puede derogar una ley del Congreso de la República.

Afirma el apoderado de la demandante que, de conformidad con el numeral 25 del artículo 7º del Decreto Ley 262 de 2000, el competente para conocer en segunda

---

<sup>6</sup> Expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó el numeral 4º del artículo 1º de la Ley 573 de 2000.

instancia de los procesos disciplinarios decididos por el Viceprocurador General o la Sala Disciplinaria, es el Procurador General de la Nación; en consecuencia en caso de impedimento de éste no puede designarse en remplazo a un funcionario de inferior categoría como lo es un Vice Procurador Ad Hoc.

Indica que la Procuraduría General de la Nación violó los principios de competencia funcional o de jerarquía funcional y del Juez Natural porque luego de los impedimentos del Procurador General de la Nación y del Vice Procurador de la Nación para conocer en segunda instancia del proceso disciplinario adelantado contra el señor Wilson Antonio Chaverra González, no solo optó por designar un Vice Procurador General de la Nación Ad Hoc, sino se eligió para desempeñar éste cargo a un funcionario de inferior jerarquía como lo es la Procuradora Primera Delgada ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

#### 1.2.2.2 Violación del derecho de audiencia y de defensa, y en consecuencia de falsa motivación y desviación de poder

El apoderado del demandante señala que, es violatorio del derecho de defensa el que solo un día después de que el Procurador General de la Nación profiriera el auto de 24 de octubre de 2002 por el cual aceptó el impedimento del Vice Procurador General de la Nación y nombró a la Procuradora Primera Delegada ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia como Viceprocuradora General de la Nación Ad Hoc, esta funcionaria profiriera el fallo de segunda instancia de 25 de octubre de 2002 que confirmó integralmente la decisión disciplinaria apelada.

Afirma que la Procuraduría General de la Nación incurrió en abuso y desviación de poder, violó los principios de imparcialidad y transparencia así como los derechos de defensa y debido proceso del señor Wilson Antonio Chaverra González, porque la Viceprocuradora General de la Nación Ad Hoc simplemente se limitó a plasmar su firma sobre el texto del fallo de segunda instancia que ya había sido redactado por un funcionario que ya había conocido del asunto, dado que no es humanamente factible que esta funcionaria en un solo día haya alcanzado siquiera a revisar someramente el expediente disciplinario que constaba de más de 1500 folios, y menos aún que pudiera emitir un decisión de cuarenta y seis (46) folios.

Manifiesta el apoderado del demandante que como consecuencia de lo anterior no

se garantizó en forma material y real la segunda instancia en el proceso disciplinario adelantado contra el señor Wilson Antonio Chaverra González, en procura de obtener una decisión mediática con la cual garantizar a la comunidad internacional el hallazgo de culpables ante los evidentes hechos de violencia ocurridos en el bajo y medio Atrato.

### **1.3 Contestación de la demanda<sup>7</sup>**

La Procuraduría General de la Nación, mediante apoderado, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones del libelo, tal y como se resume a continuación:

El apoderado de la Procuraduría General de la Nación señaló que los actos acusados son totalmente lícitos, pues la investigación se adelantó con sujeción al debido proceso, se tramitó según las leyes preexistentes, fueron expedidos por funcionario competente, con observancia de las formas propias de esa clase de actuaciones, con determinación de la conducta investigada de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente y con la imposición proporcionada de las correlativas sanciones.

Señala que con el nombramiento de la Viceprocuradora *Ad-hoc*, no se desconoció el inciso 4° del artículo 69 de la Ley 200 de 1995, pues la figura del Procurador *Ad-hoc* de que trata esa norma, fue eliminada por el numeral 3° del artículo 17 del Decreto Ley N° 262 de 2000 que señala como funciones del Viceprocurador General "(...) *reemplazar al Procurador General en todos los casos de impedimento (...)*". Agrega que para tales efectos ocurrió una derogación tácita de la norma invocada por el demandante.

En cuanto a la competencia jerárquica o funcional, afirmó que el artículo 280 de la Constitución Política indica que los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades y categorías que los Magistrados de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo.

Por lo anterior, si los Procuradores Delegados en lo Penal ejercen el Ministerio Público ante la Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación ante la Corte Constitucional<sup>8</sup> y tienen las mismas calidades y categorías de los

---

<sup>7</sup> Folios 214 a 222 del expediente Cdo. Ppal

<sup>8</sup> Constitución Política: artículo 278, numeral 5°.

Magistrados de la altas cortes<sup>9</sup> debe concluirse que los Procuradores Delegados para la Casación Penal tienen las mismas calidades y categoría que el Procurador General de la Nación.

Indicó que la Corte Constitucional<sup>10</sup> a partir de la vigencia del Decreto Ley N° 262 de 2000<sup>11</sup>, ha aceptado en los procesos de constitucionalidad el procedimiento efectuado en el sub examine, es decir el nombramiento de Viceprocurador Ad-hoc por parte del Procurador General de la Nación, excluyendo por tanto la posibilidad de que se designe un Procurador General Ad-Hoc.

Resalta que el actuar del Procurador General de la Nación obedeció a lo dispuesto por el artículo 30 del C.C.A<sup>12</sup>, es decir a una atribución que se le otorga por ser el Jefe Supremo del Ministerio Público, según la cual puede remplazar en los casos de impedimento al Viceprocurador General, en todos los eventos según sus competencias.

En cuanto al término que tenía la Viceprocuradora Ad-Hoc para decidir el recurso de apelación incoado contra el fallo disciplinario de 25 de octubre de 2002, señaló que si bien la ley le otorgaba 40 días hábiles, ésta profirió la decisión al segundo día, lo que demuestra un claro cumplimiento del artículo 157 de la Ley 200 de 1995, que respecto de la segunda instancia exige al funcionario *Ad-quem* darle prelación a los procesos que estén próximos a prescribir, más aún en casos como el bajo estudio donde existen hechos de connotación grave y delictiva.

Señala que en el desarrollo de la acusación disciplinaria se cumplieron todas las normas establecidas para el debido proceso, se valoraron las pruebas de conformidad con las reglas de la sana crítica y en forma conjunta, respetándose las garantías procesales.

Indica que en la demanda no se invocó ninguna de las causales de nulidad

---

<sup>9</sup> Artículo 232 ibídem.

<sup>10</sup> Para sustentar sus argumentos trae a colación Auto de la Corte Constitucional de 19 de agosto de 2003, Magistrado Ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra. Rad. N°. D -4557.

<sup>11</sup> Por el cual, el Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 4° del artículo primero de la Ley 573 de 2000, modificó la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público.

<sup>12</sup> El artículo 30 del C.C.A. preceptúa que la autoridad ante quien se manifieste el impedimento decidirá en el término de 10 días y en forma motivada, sin que contra la decisión proceda recurso; y al decidir señalará quien debe continuar el trámite, pudiendo ser preciso designar funcionario *ad-hoc*.

contenidas en el artículo 84 del código contencioso administrativo, por lo cual lo que el actor pretende es revivir el debate procesal y probatorio, pretendiendo una tercera instancia del proceso disciplinario en la que se elimine el criterio utilizado por el fallador disciplinario.

#### **1.4 Concepto del Ministerio Público<sup>13</sup>**

La Procuraduría Segunda Delegada ante el Consejo de Estado, solicitó denegar las pretensiones de la demanda, con los argumentos que se resumen a continuación:

Afirma que las pretensiones de la demanda no deben prosperar toda vez que el accionante no logró desvirtuar con sus argumentos la legalidad de los actos administrativos acusados.

Los fallos de primera y segunda Instancia sancionaron al actor por incurrir en las faltas disciplinarias preceptuadas en el numeral 6º del artículo 25 de la Ley 200 de 1995, en lo concerniente a ejercer presión sobre los ciudadanos para respaldar una causa política y la omisión de deberes establecidos en los numerales 1º y 2º del artículo 315 de la Constitución Política por cuanto en su condición de Alcalde de Vigía el Fuerte, Antioquia, tenía la obligación de garantizar el orden público frente a la vulneración reiterada de derechos humanos por parte de miembros de las autodefensas y no lo hizo. El material probatorio allegado al proceso da cuenta del proceder irregular por parte del disciplinado, el cual no logró desvirtuar en el sub lite.

Respecto de la falta de competencia del funcionario de segunda instancia, señala que no le asiste razón al actor toda vez que de conformidad con el numeral 31 del artículo 7º del Decreto Ley N° 262 de 2000, ante el impedimento del Viceprocurador General de la Nación para conocer del recurso de apelación, el Jefe del Ministerio Público debe designar un Viceprocurador *Ad-hoc*.

En cuanto a la prontitud con que se profirió el fallo de segunda instancia, esto obedece a lo reprochable que resultaron los hechos por los cuales se sancionó al señor Wilson Antonio Chaverra González, quien fue omisivo en el cumplimiento de

---

<sup>13</sup> Folios 272 a 278 del expediente cuaderno principal.

los preceptos Constitucionales y legales encomendados, desencadenando hechos dolorosos que tuvieron gran trascendencia a nivel nacional e internacional y que merecieron todo el reproche.

### **1.5 Trámite de la acción**

La demanda fue presentada el 24 de febrero de 2003<sup>14</sup> ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual en Sala de Sección Segunda, Subsección C, mediante auto de 4 de abril de 2003 declaró falta de competencia territorial y remitió el proceso al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia que avocó su conocimiento y mediante auto de 20 de febrero de 2004 admitió la demanda y ordenó las notificaciones de rigor.

Con la entrada en funcionamiento de los Juzgados Administrativos el asunto fue repartido el 15 de agosto de 2006 al Juzgado 19 Administrativo del Circuito de Medellín<sup>15</sup>, que por auto de 12 de abril de 2011<sup>16</sup> y atendiendo a la sentencia de unificación proferida por la Sección Segunda, Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado del 4 de agosto de 2010<sup>17</sup>, se declaró sin competencia para conocer del asunto y remitió el expediente al Consejo de Estado.

Mediante auto de 31 de octubre de 2011<sup>18</sup>, el Despacho Sustanciador de la Sección Segunda del Consejo de Estado declaró la nulidad de todo lo actuado y avocó conocimiento del proceso; por auto de 26 de marzo de 2012<sup>19</sup> admitió la demanda, negó la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos acusados y ordenó las notificaciones de rigor; por auto de 15 de abril de 2013<sup>20</sup> decretó las pruebas solicitadas por las partes, y por auto de 27 de agosto de 2013<sup>21</sup> corrió traslado por el término común de diez (10) días, para presentar alegatos de conclusión.

---

<sup>14</sup> El fallo disciplinario de Primera Instancia fue proferido el 29 de agosto de 2002; el fallo que resolvió el recurso de apelación fue proferido el 25 de octubre de 2002.

<sup>15</sup> Folio 177 del expediente –cuaderno principal-.

<sup>16</sup> Folio 185 del expediente –cuaderno principal-.

<sup>17</sup> Sentencia de la Sección Consejo de Estado de 4 de agosto de 2010, Magistrado Ponente: Dr. Gerardo Arenas Monsalve, Rad. 1203-2010. Donde se estableció la competencia para conocer procesos donde se controvertan actos administrativos de carácter laboral, que impongan sanciones disciplinarias.

<sup>18</sup> Folio 193 del expediente –cuaderno principal-.

<sup>19</sup> Folio 200 del expediente –cuaderno principal-.

<sup>20</sup> Folio 245 del expediente –cuaderno principal-.

<sup>21</sup> Folio 255 del expediente –cuaderno principal-.

Como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a dictar sentencia, previas las siguientes,

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. El problema jurídico**

Consiste en establecer si el inciso final del artículo 69 de la Ley 200 de 1995 fue derogado por el numeral 3° del artículo 17 del Decreto Ley 262 de 2000, y en consecuencia, si ante los impedimentos del Procurador General de la Nación y del Vice Procurador para conocer en segunda instancia de un asunto disciplinario, el Senado de la República debe designar un Procurador Ad Hoc o el Procurador General de la Nación debe nombrar un Viceprocurador Ad Hoc.

Así mismo debe la Sala establecer si la resolución de un asunto por una autoridad disciplinaria en el término de un (1) día, cuando contaba con cuarenta (40) días para ello es prueba suficiente de falsa motivación o desviación de poder.

Con el fin de un mejor entendimiento del asunto en litigio, la Sala se permitirá exponer y describir algunos conceptos necesarios para la resolución del problema jurídico.

### **2.2 CONCEPTOS PREVIOS**

#### **2.2.1 La Competencia del Procurador General de la Nación en materia disciplinaria y el conocimiento de los impedimentos.**

La Procuraduría General de la Nación es el máximo organismo del Ministerio Público y tiene como obligación velar por el correcto ejercicio de las funciones encomendadas en la Constitución y la Ley a los servidores públicos y lo hace a través de sus tres funciones misionales principales:

**La función preventiva:** está dirigida a vigilar el actuar de los servidores públicos y advertir cualquier hecho que pueda ser violatorio de las normas vigentes, sin que ello implique coadministración o intromisión en la gestión de las entidades estatales.

**La función de intervención:** En su calidad de sujeto procesal, la Procuraduría General de la Nación interviene ante las jurisdicciones Contencioso Administrativa,

Constitucional y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, penal militar, civil, ambiental y agraria, de familia, laboral, ante el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades administrativas y de policía. Su intervención no es facultativa sino imperativa y se desarrolla de forma selectiva cuando el Procurador General de la Nación lo considere necesario y cobra trascendencia siempre que se desarrolle en defensa de los derechos y las garantías fundamentales.

**La función disciplinaria:** Es la encargada de iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del Estado, de conformidad con lo establecido en el Código Único Disciplinario o Ley 734 de 2002.

Específicamente, en relación con el Procurador General de la Nación, los artículos 277 y 278 de la Constitución Política establecen funciones que puede ejercer por intermedio de sus delegados y agentes, así como funciones que debe ejercer directamente. La norma en mención señala lo siguiente:

Artículo 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.
2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.
3. Defender los intereses de la sociedad.
4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.
5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.
- 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.**
7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.
8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.
9. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.
10. Las demás que determine la ley.

Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias.

**Artículo 278.** El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones:

- 1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión**



**motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.**

2. Emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial.
3. Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.
4. Exhortar al Congreso para que expida las leyes que aseguren la promoción, el ejercicio y la protección de los derechos humanos, y exigir su cumplimiento a las autoridades competentes.
5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad.
6. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia.

De la lectura de las normas constitucionales transcritas se observa que el Procurador General de la Nación, tiene una serie de funciones directas no delegables otorgadas por la norma suprema y otras que la propia Constitución le permite delegar, circunstancia esta última bajo la cual, de conformidad con la jurisprudencia constitucional el Delegatario hace las veces del Procurador General de la Nación, lo vincula plenamente y lo representa en el ejercicio de determinadas actividades públicas<sup>22</sup>.

Entre estas funciones delegables del Procurador General de la Nación se encuentran descritas en la norma constitucional de manera general aquellas relacionadas con el ejercicio de la acción disciplinaria, sin embargo, la Constitución también señaló que en esta materia deberá ejercer de forma directa tales funciones atendiendo a la entidad de algunas faltas disciplinarias expresamente indicadas en la norma superior.

Ahora bien, la Ley 200 de 1995, por la cual se adopta el Código Disciplinario Único, en sus artículos 1º, 2º y 3º señaló que el Estado es el titular de la potestad y la acción disciplinaria, la cual se ejerce a través de sus ramas y órganos, y que la Procuraduría General de la Nación ejerce un poder preferente. Señala la norma en comento lo siguiente:

*Artículo 1º- Titularidad de la potestad disciplinaria.* El Estado a través de sus ramas y órganos, es el titular de la potestad disciplinaria.

---

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-245 de 1995.

Artículo 2º.- *Titularidad de la acción disciplinaria.* La acción disciplinaria correspondiente al Estado. Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación, corresponde a las ramas y órganos del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.

“La acción disciplinaria es independiente de la acción penal”. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C 244 de 1996

Artículo 3º.- *Poder disciplinario preferente.* En desarrollo del poder disciplinario preferente, podrá el Procurador General de la Nación por sí o por medio de sus Delegados y Agentes abocar, mediante decisión motivada de oficio o a petición de parte el conocimiento de aquellos asuntos que se tramiten internamente ante cualquiera de las ramas u órganos del poder público. El Procurador General de la Nación establecerá criterios imparciales y objetivos para la selección de las quejas y expedientes disciplinarios a fin de dar cumplimiento al inciso anterior.

Ahora bien, para garantizar la imparcialidad fallador disciplinario, la ley lo habilita para separarse del proceso y declinar la competencia a motu proprio a través de la manifestación de impedimento. Los artículos 69 de la Ley 200 de 1995<sup>23</sup> y 8º de la Ley 201 de 1995<sup>24</sup>, señalaron que del impedimento de un funcionario en el marco del trámite de un proceso disciplinario conocerá su superior jerárquico o funcional, y específicamente indicaron que para el caso del Procurador General de la Nación se solicitará al Senado de la República la designación de un Procurador Ad Hoc. Así mismo indicó que del impedimento del Vice Procurador General de la Nación conocerá el Procurador General de la Nación. Las normas en comento textualmente señalan lo siguiente:

Ley 200 de 1995

Artículo 69º.- Procedimiento en caso de impedimento. El funcionario impedido o recusado pasará el proceso a su superior jerárquico o funcional, según el caso, fundamentando y señalando la causal existente y si fuere posible aportará las pruebas pertinentes, a fin de que el superior decida de plano a quién ha de corresponder su conocimiento o quién habrá de sustituir al funcionario impedido o recusado.

Cuando haya dos o más funcionarios competentes para conocer de un mismo asunto y uno de ellos se declare impedido o aceptare recusación, pasará el proceso al siguiente, quien si acepta la causal abocará el conocimiento. En caso contrario, lo remitirá al superior jerárquico o funcional, según el caso, para que resuelva de plano sobre la legalidad del impedimento o recusación.

En materia disciplinaria los Procuradores Departamentales son los

<sup>23</sup> Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único.

<sup>24</sup> Por la cual se estableció la organización y estructura de la Procuraduría General de la Nación.

superiores funcionales de los Personeros Municipales para todos los efectos procesales. En caso de impedimento del Procurador General de la Nación se solicitará al Senado de la República la designación de un Procurador ad hoc.

#### Ley 201 de 1995

Artículo 8. Funciones. Además de las atribuciones señaladas en la Constitución Política, el Procurador General de la Nación tendrá las siguientes funciones:

a) Conocer en única instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra el Viceprocurador, el Veedor de la Procuraduría General de la Nación, Procuradores Delegados, Agentes del Ministerio Público ante el Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia y Procurador Auxiliar, por el procedimiento establecido en la ley y en el Decreto 3404 de 1983, de acuerdo con los artículos 158, 161, 162, 163, 164, 165, 166 y 169 a 177 del Decreto 1660 de 1978, o con base en las disposiciones que las deroguen o modifiquen;

b) Convocar la realización de audiencias públicas en desarrollo de los procesos de competencia directa de las funciones asignadas a su Despacho;

c) Conocer en única instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los Congresistas con ocasión de sus actuaciones administrativas, Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, D. C., Ministros del Despacho, Defensor del Pueblo, Registrador Nacional del Estado Civil, los Magistrados del Consejo Nacional Electoral, Generales de la República o sus equivalentes, el Personero del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, Gerente del Banco de la República y demás miembros de la Junta Directiva, Vicepresidente de la República, Directores de Departamentos Administrativos y demás servidores públicos del orden nacional de igual o superior categoría;

d) Conocer en segunda instancia de los procesos disciplinarios que adelanten en primera instancia los Procuradores delegados;

e) Crear comisiones de servidores públicos de la Procuraduría y asignarles competencia en materia disciplinaria para investigar y sancionar, cuando la gravedad, magnitud o trascendencia pública del hecho lo amerite, desplazando al funcionario del conocimiento;

El fallo será proferido por quien presida la comisión. La apelación se surtirá ante el superior del funcionario desplazado;

f) Dirimir conflictos de competencia que en materia disciplinaria se susciten entre Procuradores Delegados;

g) Revocar directamente sus propios actos y los expedidos por los demás funcionarios de la Procuraduría General; lo mismo que decidir los recursos de revocación directa, no obstante la prohibición del artículo 70 Código Contencioso Administrativo, cuando de los actos administrativos impugnados se infiera ostensible violación de normas constitucionales o legales;

h) Conocer de los impedimentos y recusaciones del Viceprocurador, Veedor, Procurador Auxiliar y Procuradores \_Delegados;

i) Delegar total o parcialmente en funcionarios de la Procuraduría General de la Nación las atribuciones que le señala el artículo 277 de la Constitución y ejercer la ordenación del gasto de la Procuraduría General de la Nación, con sujeción a las disposiciones consagradas en la Ley Orgánica del Presupuesto General de la Nación y Normas Reglamentarias en cuanto al

- régimen de apropiaciones, adiciones, traslados, acuerdos de gastos, sujeción al programa caja, pagos y constitución de pagos de reserva, la cual podrá delegar en el Secretario General o en los Procuradores Territoriales;
- j) Presentar a consideración del Gobierno Nacional el Proyecto de Presupuesto de la Procuraduría General de la Nación;
- k) Administrar los bienes y recursos dedicados al funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación y velar por su correcta asignación y utilización;
- l) Fijar el número, la sede y jurisdicción territorial de las diferentes dependencias de la Procuraduría General de la Nación; además desarrollará su estructura, organización y nomenclatura en lo no previsto en esta ley, de acuerdo con las necesidades del servicio, sin establecer a cargo del Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la Ley de Apropiaciones;
- m) Suscribir directamente o por delegación los actos y contratos que se requieran para el funcionamiento de la entidad;
- n) Otorgar condecoraciones o reconocimientos a servidores públicos, particulares, personas jurídicas o entidades, que se distingan en prácticas sociales relacionadas con las competencias asignadas por la Constitución Política a la Procuraduría General de la Nación.

Ahora bien, el Congreso de la República con fundamento en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución<sup>25</sup>, mediante el artículo 1° numeral 4° de la Ley 573 de 2000<sup>26</sup> revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley a fin de modificar la estructura, el régimen de competencias y la organización de la Procuraduría General de la Nación<sup>27</sup>, en los

---

<sup>25</sup> Constitución Política, artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.

(...).".

<sup>26</sup> Ley 573 de 7 de febrero de 2000, mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. (Diario Oficial N° 43.885, de 8 de febrero de 2000).

<sup>27</sup> Esta numeral (4°) del artículo 1° de la ley 573 de 2000, fue estudiado por la Corte Constitucional en las siguientes sentencias:

- Mediante Sentencia C-409-01 de 25 de abril de 2001, Magistrado Ponente Dr. Álvaro Tafur Galvis, la Corte Constitucional declaró estése a lo resuelto en la Sentencia C-402-01.

- Numeral 4o. declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-402-01 de 5 de abril de 2001, Magistrado Ponente Dr. Clara Inés Vargas Hernández. La Corte limita los efectos de esta exequibilidad a los reproches formulados por el actor. En esta misma Sentencia la Corte Constitucional declaró estese a lo resuelto en Sentencia C-401-01.

- Aparte tachado declarado INEXEQUIBLE y el primer aparte subrayado 'y seguridad social' declarado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE 'bajo el entendido que no incluye las prestaciones sociales de los servidores de la Procuraduría General de la Nación ni del Instituto de Estudios del Ministerio Público de conformidad con lo expuesto en la parte motiva', y el segundo aparte subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-401-01 de 19 de abril de 2001 de Magistrado Ponente Dr. Álvaro Tafur Galvis. Establece la Corte en la parte motiva de la sentencia: "La expresión "seguridad social" será declarada constitucional bajo el entendimiento de que no comprende el régimen de prestaciones sociales de los servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación, sino los regímenes generales establecidos

siguientes términos:

Ley 573 de 2000

Artículo 1°

(...)

"4. <Aparte tachado INEXEQUIBLE y el primer aparte subrayado **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**> Modificar la estructura de la Procuraduría General de la Nación, así como su régimen de competencias y la organización de la Procuraduría General de la Nación e igualmente la del Instituto de Estudios del Ministerio Público, así como el régimen de competencias interno de la entidad y dictar normas para el funcionamiento de la misma; determinar el sistema de nomenclatura, denominación, clasificación, **remuneración y seguridad social** de sus servidores públicos, así como los requisitos y calidades para el desempeño de los diversos cargos de su planta de personal y determinar esta última; crear, suprimir y fusionar empleos en esa entidad; modificar su régimen de carrera administrativa, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores públicos y regular las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos."

En atención a lo anterior el Presidente de la República expidió el Decreto Ley N° 262 de 22 de febrero de 2000 por el cual modifica la estructura, competencias y organización de la Procuraduría General de la Nación.

El mencionado decreto en el numeral 31 del artículo 7° señaló que el Procurador General de la Nación tiene como función conocer y resolver los impedimentos manifestados por el Viceprocurador, y, el numeral 3° del artículo 17 indicó como función del Viceprocurador reemplazar al Procurador General en todos los casos de impedimento<sup>28</sup>. Los artículos en mención expresamente señalan:

Decreto Ley N° 262 de 2000

**Artículo 7°. Funciones.** El Procurador General de la Nación cumple las siguientes funciones:

(...)

16. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive los de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

17. Asumir el conocimiento de los procesos disciplinarios e intervenir ante las autoridades judiciales o administrativas cuando la importancia o trascendencia del asunto requieran su atención personal.

---

para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios que se definen en la Ley 100 de 1993 artículos 1° y 8."

<sup>28</sup> Decreto Ley 262 de 2000, artículo 17. Funciones del Viceprocurador General de la Nación. El Viceprocurador General tiene las siguientes funciones:

(...)

3. Reemplazar al Procurador General en todos los casos de impedimento.

(...)"

**Los procesos disciplinarios que asuma el Procurador General de la Nación serán de única instancia.**

(...)

**25. Decidir en segunda instancia los procesos disciplinarios, que conozcan en primera instancia el Viceprocurador General o la Sala Disciplinaria.**

(...)

31. Conocer y resolver los impedimentos manifestados por los funcionarios de su despacho, el Viceprocurador, los procuradores delegados, los procuradores distritales, el Secretario General, el Veedor, el Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público, los delegados del Procurador en las Comisiones de Personal y de Carrera de la Procuraduría General, así como las recusaciones que contra ellos se formulen.

En relación con los procuradores delegados con funciones de intervención ante las autoridades judiciales, el Procurador General ejercerá esta función cuando la ley no disponga otra cosa.

32. Conocer y resolver los impedimentos manifestados por los servidores públicos que desempeñen funciones a nivel nacional y carezcan de superior jerárquico, así como el Alcalde Mayor, el Personero y el Contralor de Santa Fe de Bogotá, D.C. Igualmente conocerá las recusaciones que contra ellos se formulen, de conformidad con lo previsto en el artículo 30 del Código Contencioso Administrativo.

**33. Designar el funcionario que conocerá de los asuntos en los cuales al Viceprocurador General le sea aceptado impedimento o resultare procedente una recusación. Igual atribución tendrá cuando decida directamente sobre el impedimento o la recusación de cualquier servidor público.**

(...)

58. Las demás que le señalen la Constitución y la ley.

Parágrafo. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las funciones que le otorga el artículo 278 de la Constitución Política. Las señaladas en el artículo 277 constitucional y las demás atribuidas por el legislador podrá ejercerlas por sí, o delegarlas en cualquier servidor público o dependencia de la entidad, en los términos establecidos en este decreto.

Las funciones y competencias que en este decreto se atribuyen a las procuradurías delegadas, territoriales y judiciales, se ejercerán si el Procurador General de la Nación resuelve asignarlas, distribuir las o delegarlas en virtud de las facultades previstas en este artículo. No obstante, el Procurador General podrá ejercer dichas funciones, pudiendo asumirlas en cualquier momento o delegarlas en otros funcionarios, dependencias de la entidad o comisiones especiales disciplinarias cuando lo considere necesario para garantizar la transparencia, imparcialidad y demás principios rectores de la función administrativa y disciplinaria.

Las competencias disciplinarias consagradas en los numerales 21, 22, 23 y 24 de este artículo, sólo podrá delegarlas en el Viceprocurador General o en la Sala Disciplinaria; en este caso, el trámite respectivo no perderá su naturaleza de única instancia.

En materia disciplinaria, la delegación podrá abarcar total o parcialmente la tramitación de la instancia.

(...)

**Artículo 17. Funciones del Viceprocurador General de la Nación.** El Viceprocurador General tiene las siguientes funciones:

(...)

**3. Reemplazar al Procurador General en todos los casos de impedimento.**

(...)

21. Las demás que le asigne o delegue el Procurador General.

Parágrafo primero. Para el cumplimiento de sus funciones, el Viceprocurador General de la Nación podrá exigir a los servidores públicos y a los particulares que cumplan funciones públicas la información que considere necesaria, sin que pueda oponérsele reserva alguna.

Parágrafo segundo. El Viceprocurador podrá delegar en los servidores adscritos a su despacho las funciones atribuidas en los numerales 6, 7, 13, 15, 16 y 17 de este artículo.

Salvo los casos en que exista delegación del Procurador General de la Nación, el Viceprocurador podrá delegar las competencias disciplinarias de única instancia en la Sala Disciplinaria; en este caso, el trámite respectivo no perderá su naturaleza de única instancia.

En materia disciplinaria, la delegación podrá abarcar total o parcialmente la tramitación de la instancia.

### **2.2.2 Jerarquía normativa de los decretos del Presidente de la República**

El ordenamiento jurídico colombiano consagró una jerarquía normativa que emana de la propia Constitución, la cual a lo largo de su articulado hace referencia a la sujeción de normas de cierto rango frente a otras. Es así como el artículo 4° de la Carta Política señala que la Constitución es norma de normas y en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

En segundo orden están las leyes, concepto que en términos de la Corte Constitucional comprende las normas proferidas por el Congreso de la República y otras normas con fuerza material de ley como los decretos legislativos y decretos leyes proferidos por el Presidente de la República.

Lo anterior exige clarificar que los decretos que expide el Presidente de la República en el sistema jurídico colombiano pueden ser clasificados en aquellos de contenido administrativo y de contenido legislativo.

Los primeros son aquellos que tienen naturaleza de acto administrativo en la medida en que son expedidos en ejercicio de funciones administrativas teniendo como finalidad la reglamentación o aplicación concreta de una ley, mientras que los segundos tienen naturaleza de ley en la medida en que son expedidos en

ejercicio de funciones legislativas excepcionales motivo por el cual tienen la misma jerarquía de una ley expedida por el Congreso de la República<sup>29</sup>.

Dentro de los decretos de contenido legislativo, cuyo alcance es de fuerza material de ley, hasta el punto de poder derogarlas o subrogarlas, nuestro sistema constitucional señala entre otros<sup>30</sup>:

Los denominados Decretos Legislativos que son aquellos por medio de los cuales el Presidente de la República declara los estados de excepción, previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, y los Decretos Leyes, los cuales son dictados con base en una ley de facultades extraordinarias<sup>31</sup>, de acuerdo con lo previsto en el numeral 10° del artículo 150 de la Constitución, siendo una característica propia de estos decretos su permanencia en el tiempo, debido a que siguen vigentes luego de cesar las facultades extraordinarias en virtud de las cuales fueron expedidos<sup>32</sup>.

## **2.3 LO PROBADO EN EL PROCESO**

2.3.1 A folio 7 del Cuaderno N° 1 del Proceso Disciplinario, obra comunicado remitido por la Comisión Diocesana Vida, Justicia y Paz del Chocó el 5 de mayo de 1999 a la Embajada de la República Federal de Alemania, en el que se denuncia la violación de múltiples derechos fundamentales cometidos por grupos armados al margen de la ley, en la región del medio Atrato.

2.3.2 A folio 8 del Cuaderno N° 1 del Proceso Disciplinario, obra Auto de 10 de agosto de 1999, suscrito por el Procurador General de la Nación, en el cual nombra Comisión Especial para realizar la apertura de investigación preliminar y las actuaciones pertinentes, a fin de establecer si las autoridades han cumplido con sus funciones Constitucionales en las presuntas violaciones a la seguridad personal y a la libertad de los miembros de la comunidad Afro-colombiana del

---

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Consejero Ponente: Juan Ángel Palacio Hincapié. Auto de 11 de diciembre de 2007. Radicación número: 11001-03-24-000-2006-00205-00(16546). Actor: Humberto Aníbal Restrepo Vélez. Demandado: La Nación – Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo. Referencia: Reposición (Suspensión Provisional).

<sup>30</sup> Además de los decretos legislativos, el decreto del plan nacional de desarrollo, los decretos estatutarios y los reglamentos autónomos.

<sup>31</sup> Estas son una clase especial de leyes, por medio de las cuales el Congreso, titular de la facultad legislativa, se despoja de ella para habilitar hasta por seis meses al Presidente de la República y por solicitud de éste para legislar por una sola vez mediante dichos decretos.

<sup>32</sup> Así mismo debe señalarse que, pueden referirse a cualquier materia, salvo las prohibidas en el inciso final del numeral 10° del artículo 150 de la Carta, esto es, para expedir códigos, leyes estatutarias (art. 152 C.P.), leyes orgánicas (art. 151 C.P.), leyes marco (art. 150-19 C.P.) ni para decretar impuestos.



medio Atrato en el Departamento del Chocó.

2.3.3 A folio 12 del Cuaderno N° 1 del Proceso Disciplinario, obra Auto de 20 de octubre de 1999, mediante el cual los Asesores de Derechos Humanos del Despacho del Procurador General de la Nación dan cumplimiento al anterior auto y disponen iniciar indagación preliminar, conforme lo ordenado por el máximo Jefe del Ministerio Público.

2.3.4 A folio 12 del Cuaderno N° 4 del expediente, obra Auto de 21 de octubre de 1999, mediante el cual la Asesora de Derechos Humanos del Despacho del Procurador General de la Nación, ante el conocimiento de la decisión adoptada por el Inspector General del Ejército de iniciar investigación disciplinaria contra miembros de la Institución por los mismos hechos investigados, hace uso del poder preferente sobre el proceso en mención.

2.3.5 A folio 12 del Cuaderno N° 1 del Proceso Disciplinario, obra Auto de 10 de noviembre de 1999 proferido por el Asesor de la Comisión Especial Disciplinaria del Procurador General de la Nación, mediante el cual dispone iniciar indagación preliminar de conformidad a lo ordenado por el Procurador General de la Nación mediante Auto de 10 de agosto de 1999.

2.3.6 A folio 239 del Cuaderno N° del Proceso Disciplinario, obra Auto de 30 de marzo de 2001, proferido por la Comisión Especial Asesora de Derechos Humanos del Despacho del Procurador General por medio del cual abre Investigación Disciplinaria contra el señor Wilson Antonio Chaverra González.

2.3.7 A folio 307 del Cuaderno N° 2 del Proceso Disciplinario, obra Auto de 12 de junio de 2001 mediante la cual la Comisión Especial Asesora de Derechos Humanos del Despacho del Procurador General profirió pliego de cargos en contra del señor Wilson Antonio Chaverra González, por: promover, patrocinar y apoyar un grupo de justicia privada; omitir el cumplimiento de las funciones como Jefe de Policía municipal para el mantenimiento del orden público; utilizar su cargo para presionar a particulares a respaldar campaña una política y; omitir la realización y remisión de los informes al gobierno central sobre el orden público municipal.

2.3.8 A folio 340 del Cuaderno N° 2 del Proceso Disciplinario, obra escrito de descargos presentado por la apoderada del señor Wilson Antonio Chaverra González, en el cual afirma la inocencia de su representado y solicita la práctica de algunas pruebas a fin desvirtuar los cargos endilgados.

2.3.9 A folio 378 del Cuaderno N° 2 del Proceso Disciplinario, obra Auto de 19 de febrero de 2002 mediante el cual el Procurador General de la Nación asumió la competencia del proceso, dada la trascendencia de los hechos que podrían constituir grave violación del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos fundamentales de los habitantes de Vigía el Fuerte y de la Comunidad Afro-Colombiana de la región del medio Atrato, posteriormente para garantizar la Segunda Instancia comisionó al Viceprocurador General de la Nación para culminar el trámite procesal y proferir fallo de primera Instancia.

2.3.10 A folio 3 del Cuaderno Principal, obra fallo de primera instancia de 29 de agosto de 2002, proferido por el Viceprocurador General de la Nación, que declara disciplinariamente responsable al señor Wilson Antonio Chaverra González, imponiéndole sanción de destitución e inhabilidad general para desempeñar cargos y funciones públicas por el término de cinco (5) años, al encontrarse demostrados cada uno de los cargos endilgados mediante el auto de 12 de junio de 2001.

2.3.11 A folio 76 del Cuaderno N° 10 del expediente, obra recurso de apelación de 16 de septiembre de 2002 presentado por la apoderada del señor Wilson Antonio Chaverra González, contra el fallo disciplinario de primera instancia.

2.3.12 A folio 56 del Cuaderno Principal, obra Auto de 23 de octubre de 2002, mediante el cual el Procurador General de la Nación se declaró impedido para conocer el recurso de apelación presentado por la apoderada del señor Wilson Antonio Chaverra González contra el fallo de primera instancia de 29 de agosto de 2002 por cuanto tuvo conocimiento del proceso en una instancia anterior y participó dentro del mismo, por ello ordenó pasar el expediente al despacho del Viceprocurador General.

2.3.13 A folio 57 del Cuaderno Principal, obra Auto de 24 de octubre de 2002, mediante el cual el Viceprocurador General de la Nación declara su impedimento para conocer el recurso de apelación presentado por la apoderada del señor Wilson Antonio Chaverra González contra el fallo de primera instancia de 29 de agosto de 2002, por haber proferido la decisión objeto de alzada y en consecuencia ordena pasar el expediente al despacho del Procurador General para lo de su competencia.

2.3.14 A folio 58 del Cuaderno Principal, obra Auto de 24 de octubre de 2002, mediante el cual el procurador General de la Nación acepta el impedimento manifestado por el Viceprocurador General en el auto de 24 de octubre de 2004, y designa en remplazo de éste para tramitar la segunda instancia del proceso disciplinario adelantado contra el señor Wilson Antonio Chaverra Gonzalez a la Procuradora Primera Delegada ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

2.3.15 A folio 58 del Cuaderno Principal, obra fallo de segunda instancia de 25 de octubre de 2002 proferido por la Viceprocuradora General de la Nación *Ad-hoc*, mediante el cual se confirmó en todas sus partes la Decisión Disciplinaria de Primera Instancia, que sancionó al señor Wilson Antonio Chaverra González con sanción de destitución e inhabilidad general para desempeñar cargos y funciones públicas por el término de cinco (5) años.

## **2.4 ANÁLISIS DE LOS CARGOS DEL DEMANDANTE Y SOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO**

### **2.4.1 Sobre la falta de competencia del funcionario que profirió la decisión de segunda instancia.**

(i) El demandante argumenta que la Procuraduría General de la Nación al proferir el fallo disciplinario de segunda instancia de 25 de octubre de 2002 de la Viceprocuradora General Ad Hoc, violó sus derechos de defensa, debido proceso y doble instancia.

Lo anterior en la medida en que al haberse proferido fallo de primera instancia por el Viceprocurador General de la Nación, la segunda instancia le correspondía al Procurador General de la Nación quien al haberse declarado impedido, en atención al artículo 69 de la Ley 200 de 1995, debía ser sustituido por un Procurador General Ad Hoc designado por el Senado de la República y no por una Viceprocuradora Ad Hoc.

Si bien para la fecha en que ocurrieron los hechos, 1995 a 1997, se tenía como régimen disciplinario Ley 200 de 1995, para el 23 y 24 de octubre de 2002 fechas en que se declararon los impedimentos del Procurador General de la Nación y del Viceprocurador General de la Nación<sup>33</sup> y aún más para la fecha en que fue tomada la decisión de segunda instancia, 25 de octubre de 2002, ya se había proferido el Decreto Ley N° 262 de 22 de febrero de 2000 que modificó la estructura y el

---

<sup>33</sup> Folios 56 a 58 del expediente –cuaderno principal-.

régimen de competencias y de impedimentos de la Procuraduría General de la Nación.

Ahora bien, teniendo presente lo señalado en el acápite de jerarquía normativa, el Decreto Ley N° 262 de 22 de febrero de 2000, tiene la misma categoría y fuerza jurídica de una ley expedida por el Congreso de la República, en la medida en que, fue proferido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el legislador ordinario, y como tal puede derogar o modificar o subrogar una ley expedida por el Congreso de la República.

En ese orden se tiene que para el caso de autos operó una derogación tácita<sup>34</sup> del numeral 4 del artículo 69 de la Ley 200 de 1995 por el numeral 3 del artículo 17 del Decreto Ley N° 262 de 2000, en cuanto a la competencia disciplinaria del funcionario que debía reemplazar al Procurador General de la Nación en caso de que éste se declarara impedido para conocer de un asunto.

Así las cosas, teniendo presente que en el caso de autos el competente para conocer en segunda instancia del proceso disciplinario adelantado en contra del ahora demandante era el Procurador General de la Nación, al haberse declarado impedido, le correspondía el conocimiento del asunto al Viceprocurador General de la Nación y dado que este también se declaró impedido, lo procedente era el nombramiento de un Viceprocurador General Ad Hoc, tal y como se hizo por la entidad demandada.

(ii) Por otra parte señala el demandante que al haberse nombrado como Viceprocuradora General de la Nación Ad Hoc a la Procuradora Primera Delegada para la Casación Penal, se violó la competencia jerárquica así como su derecho a la doble instancia y al juez natural, en la medida en que el cargo ostentado por esta funcionaria es de menor jerarquía que el de Procurador General de la Nación.

---

<sup>34</sup> La derogación es una figura jurídica a través de la cual una ley posterior deja sin efectos una anterior; el código civil no define la derogación como tal, sino que contempla unas clases de derogación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 71 del código civil, la derogación de una ley puede ser tácita o expresa. Se entiende por derogación expresa aquella que se encuentra contenida en el cuerpo de la ley, es decir, que la ley enuncia que, una ley anterior o parte de ella queda derogada, pues además la derogación puede ser parcial pues solo parte de la ley anterior puede derogarse. Por otro lado hay derogación tácita, cuando las disposiciones de la ley que deroga no pueden concertarse con las de la ley anterior, es decir que van en contravía con lo establecido en la ley esta, de conformidad con lo establecido en la parte final del artículo 71 del código civil, el cual establece lo siguiente: "La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua. Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. La derogación de una ley puede ser total o parcial". Se diferencia la derogatoria expresa de la tácita, en que la primera se encuentra contenida de manera clara y precisa en el cuerpo normativo de la ley posterior. Además de la derogación existe otra figura denominada subrogación, la subrogación se diferencia de la derogación en que, los efectos jurídicos de la subrogación son la modificación de ciertos artículos de la ley, mientras que la derogación desaparece la ley de la vida jurídica, la subrogación la modifica sin desaparecerla.

De conformidad con los artículos 23 y 28 del Decreto Ley N° 262 de 2000, los Procuradores Delegados dependen directamente del Procurador General de la Nación y aquellos con funciones de intervención ante las autoridades judiciales tienen las condiciones de Agentes del Ministerio Público.

Decreto Ley 262 de 2000.

Artículo 23. Funciones. Las procuradurías delegadas ejercerán funciones preventivas y de control de gestión, disciplinarias, de protección y defensa de los derechos humanos y de intervención ante las autoridades administrativas y judiciales, de conformidad con la Constitución Política, las leyes y lo dispuesto en este título, cuando lo determine el Procurador General en virtud de las facultades contenidas en el artículo 7 de este decreto. Además de las funciones señaladas en el inciso anterior los procuradores delegados o sus respectivas dependencias, cumplirán funciones de asesoría y apoyo al Procurador General cuando éste lo determine.

Parágrafo. Los procuradores delegados dependen directamente del Procurador General.

Artículo 28. Funciones de intervención ante las autoridades judiciales. Los procuradores delegados que intervienen ante las autoridades judiciales tienen la condición de agentes del Ministerio Público, para lo cual ejercerán las funciones que se les asignen en la ley y en los artículos siguientes.

Parágrafo. Los procuradores delegados podrán intervenir en el trámite especial de tutela ante cualquier autoridad judicial, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente, de conformidad con lo previsto en el numeral 7 del artículo 277 de la Constitución Política.

Inciso adicionado por el art. 2, Ley 1367 de 2009. Los Procuradores Delegados que intervengan como agentes del Ministerio Público ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrán igualmente adelantar los procesos de conciliación en lo Contencioso Administrativo por asignación especial del Procurador General de la Nación cuando lo amerite el interés general, desplazando la competencia que corresponda a los procuradores judiciales

Ahora bien, de conformidad con el numeral 5° del artículo 7° del Decreto Ley 262 de 2000, el Procurador General de la Nación ejerce directamente las funciones señaladas en el artículo 278 de la Constitución Política, entre ellas la de rendir conceptos en los procesos de control de constitucionalidad, ante las autoridades judiciales.

En atención al artículo 280 de la Constitución Política tanto el Procurador General de la Nación, quien ejerce funciones judiciales en los procesos de control de constitucionalidad, como los Procuradores Delegados que ejercen funciones ante

las autoridades judiciales, quienes obran como agentes del Ministerio Público, tienen las mismas calidades y categoría de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo.

Adicionalmente se tiene que, de acuerdo con el artículo 277 de la Constitución Política el Procurador General de la Nación, puede ejercer las competencias relacionadas en esa norma, entre ellas las disciplinarias y las de intervención ante las autoridades judiciales, por medio de sus Delegados, por lo cual la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado que los Procuradores Delegados hacen las veces del Procurador General de la Nación, lo vinculan plenamente y lo representan en el ejercicio de determinadas actividades públicas<sup>35</sup>.

En consecuencia, de conformidad con las normas en mención dado que tanto el Procurador General de la Nación como la Procuradora Delegada ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia ejercen sus funciones de Agentes del Ministerio Público ante órganos vértice de la jurisdicción, entre sí tienen la misma categoría y calidades, motivo por el cual la entidad demandada no incurrió en violación del debido proceso ni de los principios de competencia funcional y juez natural al haber designado a la Procuradora Primera Delegada ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia para desempeñarse como Viceprocuradora Ad Hoc.

Por los anteriores motivos el cargo invocado por la parte demandante no prospera.

### **3.3.2 Sobre la violación del derecho de audiencia y de defensa, y en consecuencia de falsa motivación y desviación de poder**

(i) Señala el demandante que se violaron sus derechos de audiencia, defensa, imparcialidad y transparencia en la segunda instancia del proceso disciplinario, en la medida en que la Viceprocuradora General de la Nación Ad Hoc, al día siguiente a su designación profirió la decisión correspondiente.

En relación con lo anterior, en primer lugar el demandante en cuanto a la violación del derecho de defensa y audiencia no expresa la forma como considera que estos fueron violados y es más se tiene que el argumento bajo el cual estructura el cargo no tiene relación con estas garantías.

---

<sup>35</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-245 de 1995 y SU-448 de 2011.

Para los efectos, el derecho de audiencia y defensa comprende las garantías que tiene todo individuo sometido a un procedimiento sancionatorio para hacerse oír por el órgano de conocimiento, para traer al proceso las pruebas que considere oportunas para respaldar su defensa, para contradecir argumentos y pruebas de cargo y para asesorarse por el profesional del derecho que mejor estime pertinente.

Dicho derecho involucra también la posibilidad de ser notificado de las actuaciones, de hacerse parte y tener acceso al expediente administrativo, así como la obligación para la administración de oír previamente al interesado<sup>36</sup> antes de tomar una decisión que lo afecte.

En ese orden de ideas de las pruebas que obran en el expediente no se observa infracción a las reglas que conforman el derecho de audiencia y de defensa del disciplinado, pues éste, tal como se afirma en la demanda, fue notificado y conoció de todas las actuaciones procesales, presentó sus argumentos y pruebas de descargo, tuvo derecho a controvertir los argumentos, pruebas de cargo y decisiones tomadas por la autoridad disciplinaria, sin que obre en el libelo evidencia concreta alguna que indique la violación a tales derechos.

Por otra parte el hecho de que el fallador disciplinario de segunda instancia haya proferido la decisión al día siguiente a su designación para conocer el asunto no es un indicativo concluyente de falta de garantías, de falta de imparcialidad y o de falta de estudio del asunto sometido a decisión, en la medida en que, ello no puede derivar de tal circunstancia sino del contenido mismo de la decisión proferida por la autoridad disciplinaria.

Sobre el particular la Sala debe resaltar que, si bien la Viceprocuradora General de la Nación Ad Hoc en virtud de la legislación aplicable al asunto contaba con cuarenta (40) días para tomar la decisión de segunda instancia<sup>37</sup>, lo hizo al día

---

<sup>36</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-315/12.

<sup>37</sup> Ley 200 de 1995, artículo 157. Trámite en segunda instancia. Recibido el proceso, el funcionario de segunda instancia deberá decidir dentro de los cuarenta (40) días hábiles siguientes, dándoles prelación a los procesos que estén próximos a prescribir. En caso de que los investigados sean tres o más el término se ampliará en quince (15) días más.

El funcionario de segunda instancia podrá, únicamente de oficio, decretar y practicar las pruebas que considere indispensables para la decisión, dentro de un término de diez días libres de distancia pudiendo comisionar para su práctica. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-181 de 2002, pero exclusivamente en relación con los cargos de la demanda. Adicionalmente, el inciso declarado exequible se condiciona a que en el trámite de la segunda instancia, se entienda que el procesado conserva la facultad de controvertir las pruebas decretadas de oficio por la autoridad disciplinaria.

siguiente de haber sido designada para tales efectos, ello *per se* no es indicativo de falta de estudio del caso pues esto solo puede deducirse de la lectura de la providencia en cuestión, más aun cuando la accionada en la contestación de la demanda señaló como sustento de tal celeridad varios factores tales como la claridad y fundamentación probada de la existencia de la falta disciplinaria y de la responsabilidad del investigado, así como la calidad y fundamentación de los argumentos presentados en la impugnación, sobre los cuales giró la segunda instancia.

Así las cosas, entiende la Sala que el solo hecho de que una decisión disciplinaria sea tomada dentro del plazo establecido por la norma no es indicativo de falta de fundamentación o de estudio del asunto objeto de la misma, pues el término para la resolución de los negocios jurídicos puestos a consideración de los operadores disciplinarios, dentro de los límites impuestos por la ley, puede ser mayor o menor atendiendo a las circunstancias propias de cada caso.

(ii) También aduce el demandante que el fallador de segunda instancia incurrió en falsa motivación, desviación y abuso de poder, en la medida en que el fallo disciplinario que resolvió la alzada no fue elaborado por la Viceprocuradora General de la Nación Ad Hoc sino que ésta únicamente plasmó su firma y dado que es insuficiente en su argumentación.

De conformidad con el artículo 84 del código contencioso administrativo la nulidad de los actos administrativos procederá cuando hayan sido expedidos mediante falsa motivación, la cual, en términos de la jurisprudencia<sup>38</sup> y la doctrina<sup>39</sup> implica

---

<sup>38</sup> Consejo de Estado Sección Quinta, sentencia de 8 de septiembre de 2005, Exp. 3644, M.P. Darío Quiñones. *“La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha ocupado de definir y establecer el contenido y alcance de la falsa motivación del acto administrativo como constitutivo de vicio de nulidad. Así, en sentencia de 8 de septiembre de 2005 precisó lo siguiente: “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, se entiende que la existencia real de los motivos de un acto administrativo constituye uno de sus fundamentos de legalidad, al punto de que cuando se demuestra que los motivos que se expresan en el acto como fuente del mismo no son reales, o no existen, o están maquillados, se presenta un vicio que invalida el acto administrativo, llamado falsa motivación. En síntesis, el vicio de falsa motivación es aquel que afecta el elemento causal del acto administrativo, referido a los antecedentes de hecho y de derecho que, de conformidad con el ordenamiento jurídico, facultan su expedición y, para efectos de su configuración, corresponderá al impugnante demostrar que lo expresado en el acto administrativo no corresponde a la realidad.”.*  
*Ver también en el mismo sentido: CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, Consejera ponente: MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR, Bogotá, D. C., veinticinco (25) de febrero de dos mil nueve (2009), Radicación número: 85001-23-31-000-1997-00374-01(15797).*

Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia de 4 de marzo de 2000, Exp. 25000 – 23 - 27- 000 – 1998 - 0503 - 01 – 9772, M. P. Daniel Manrique Guzmán.

Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de 21 de junio de 1980, M.P. Álvaro Lecompte Luna. *“es el vicio que afecta el elemento causal del acto administrativo, referente a los antecedentes legales y de hecho previstos en el ordenamiento jurídico para provocarlo, es decir, que las razones expuestas por la Administración al tomar la decisión, sean contrarias a la realidad.”.*



una evidente divergencia entre la realidad fáctica y jurídica que induce a su producción y los motivos esgrimidos como fuente por la administración, de manera que está directamente relacionada con la causa del acto, siendo necesario para su estudio develar el verdadero antecedente que dio lugar a su expedición.

En consecuencia para que se configure la referida causal y vicie la voluntad de la administración, es necesario examinar la causa más profunda del acto jurídico, la cual está constituida por las circunstancias de hecho y de derecho que conducen a la administración pública a determinada actuación, es decir las razones por las cuales la autoridad administrativa expide la decisión acusada<sup>40</sup>.

En concordancia con lo anterior la Jurisprudencia reiterada de esta Corporación respecto de la falsa motivación como vicio de ilegalidad del acto administrativo, ha señalado que se trata de una causal de nulidad intrínseca del acto administrativo que puede estructurarse cuando en las consideraciones de aquel se incurre en un error ya sea porque los hechos aducidos en la decisión son inexistentes *–por error de hecho–* o, cuando existiendo éstos son calificados erradamente desde el punto de vista jurídico *–por error de derecho–*, la cual, debe ser probada por quien la alega<sup>41</sup>.

Por otra parte en cuanto a la desviación de poder la doctrina<sup>42</sup> y la Jurisprudencia

---

Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de 21 de junio de 1980, M.P. Álvaro Lecompte Luna. “... para que una motivación pueda ser calificada de “falsa”, para que esa clase de ilegalidad se de en un caso determinado, es necesario que los motivos alegados por el funcionario que expidió el acto, en realidad no hayan existido o no tengan el carácter jurídico que el autor les ha dado, o sea que se estructure la ilegalidad por inexistencia material o jurídica de los motivos, por una parte, o que los motivos no sean de tal naturaleza que justifiquen la medida tomada”.

Consejo de Estado, Sección Segunda Sentencia de 19 de mayo de 1998, Exp. 10051, M.P. Clara Forero de Castro. “La falsa motivación se configura cuando para fundamentar el acto se dan razones engañosas, simuladas, contrarias a la realidad. La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica, y ella debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable. (...) Los lineamientos jurisprudenciales precedentes esbozan de manera clara que la falsa motivación del acto tiene ocurrencia cuando i) se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la Administración Pública; ii) los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas; iii) porque el autor del acto le ha dado a los motivos de hecho o de derecho un alcance que no tienen y iv) porque los motivos que sirven de fundamento al acto no justifiquen la decisión.”.

<sup>39</sup> SANTOFIMIO, G. Jaime Orlando. Tratado de derecho administrativo. Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez. Universidad Externado de Colombia, Tercera Edición, pág. 392.

<sup>40</sup> GALINDO VÁCHA, Juan Carlos. Lecciones de derecho procesal administrativo, Volumen 1. Pág. 323. “La causal podría también escindirse desde el punto de vista del tipo de error en el que incurra la administración pública, si se trata de una discordancia entre los hechos expresados y la realidad, o entre el soporte jurídico o normativo y la verdadera inteligencia de las disposiciones que se adujeron como motivación del acto. Si lo primero, se denominara error de hecho, si lo segundo error de derecho. En ambos casos se incurrirá en el motivo anulatorio examinado, pues constituyen yerros respecto de la causa del acto, ora por una indebida interpretación de los supuestos facticos, ora por virtud de una desatención jurídica.”.

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Sentencia de 7 de febrero de 2013. Radicación número: 05001-23-31-000-2004-00123-01(1971-10). Actor: Jesús Mario Morales Sarmiento. Demandado: E.S.E. Hospital German Vélez Gutiérrez Betulia – Antioquia.

<sup>42</sup> GALINDO VÁCHA, Juan Carlos. Lecciones de derecho procesal administrativo, Volumen 1. Pág. 331. “Claro está que una actuación bajo la desviación de poder podrá dar lugar también a una falsa motivación, en la medida en que la actuación del ente administrativo sea movida por finalidad diferente de la plasmada en la

de esta Sala<sup>43</sup> han señalado que ésta se estructura cuando el fin que persigue el acto administrativo responde a intenciones particulares, personales o arbitrarias de un sujeto que actúa a nombre de la Administración, en oposición a la búsqueda de un fin opuesto a las normas a las que debe someterse, es decir que el fin no se haya en el marco de la función administrativa y del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, se observa que en la providencia acusada se tuvieron en cuenta como medios de prueba allegados al proceso para determinar la responsabilidad disciplinaria del actor las declaraciones de varias personas entre ellos José de la Cuesta; Edgar Gabriel Buitrago; Mariela Guerrero Serrano, Elqui de Jesús Suárez Jaramillo y María Villegas Muñoz, quienes de manera concordante señalaron que las autodefensas unidas de Colombia arribaron en mayo de 1997 al municipio de Vigía del Fuerte, cuando el ahora demandante era Alcalde.

Señalaron estos testigos, y así lo plasmó la providencia acusada que, las autodefensas se establecieron de manera permanente en el área urbana del municipio de Vigía del Fuerte e implantaron un régimen de terror entre la población siendo frecuente los homicidios, las desapariciones de personas, las amenazas, los hurtos y la violación masiva de derechos fundamentales.

También señala que los paramilitares hicieron retenes fluviales permanentes sobre el río Atrato en los dos extremos de la zona urbana del municipio de Vigía del Fuerte, sin que el alcalde municipal hiciera actuación alguna o diera información de esta situación a los organismos de vigilancia de derechos humanos o de seguridad del Estado, para controlar el orden público y proteger a la población.

Se observa igualmente en la providencia acusada que se analizaron pruebas documentales como las actas de Consejo de Gobierno y de Seguridad, realizadas en la alcaldía del municipio de Vigía del Fuerte en el periodo de mayo a diciembre 1997, en las cuales no se indican acciones a seguir para proteger a la población ni mecanismos para informar de la situación al Gobierno Central, con las que para el fallador disciplinario de segunda instancia también se demostraron las omisiones

---

ley y se trate de enmascarar ese indebido proceder en la motivación del acto. Dos criterios servirán, entre otros, para distinguir ambos vicios: a) la desviación de poder hay que buscarla en la intención o finalidad del obrar de la administración, es decir, por fuera del acto, mientras que la falsa o indebida motivación debe indagarse en el cuerpo del mismo; la falsa motivación es una discrepancia entre la razón expresada en el acto y la real, mientras que la desviación de poder es la discrepancia entre la finalidad legal o de interés público y el real motivo que condujo la actuación de la administración. Cada caso será diferente, y en cada indagación será preciso buscar los medios de prueba que sean procedentes, para lo cual se impone adecuada investigación del actuar público y una creativa solicitud de medios de probanza.”.

<sup>43</sup> consejo de Estado, sección Segunda. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gomez Aranguren. Sentencia de 27 de enero de 2011. Radicación número: 85001-23-31-000-2004-01989-02(0730-08). Actor: Gustavo Alfredo Gomez Guerra. Demandado: Departamento de Casanare.

del alcalde en el ejercicio de sus funciones como primera autoridad civil y responsable de la seguridad de los miembros de la comunidad.

De la misma forma en el fallo disciplinario se observa un análisis de las declaraciones de los testigos de descargo entre ellas las de los señores Jimmy García Serna, ex personero municipal; Jorge Eligio Mosqueda Domínguez, ex personero municipal; Armenio Córdoba Cuesta, educador del Colegio ubicado en el corregimiento de Vigía del Fuerte, sobre las cuales luego de su confrontación se señala que no fueron coherentes en relación con los hechos y que tenían como común denominador consideraciones subjetivas referidas a la perversidad de los testimonios rendidos en contra del disciplinado con el fin de restarles validez.

En este orden se tiene que los argumentos de hecho y de derecho expuestos por el fallador disciplinario de segunda instancia no atienden a razones diferentes a las del cumplimiento de las competencias sancionadoras otorgadas por la ley ni derivan de una circunstancia distinta a la demostración del cometimiento de una falta disciplinaria por parte del ahora demandante, y no se evidencia que el fin por el cual fue expedido el fallo sancionatorio obedezca a intenciones particulares personales o arbitrarias de la autoridad disciplinaria, ni que haya falta de argumentación en el acto administrativo que confirmó la sanción.

Por los anteriores motivos el cargo invocado por la parte demandante no prospera.

En consecuencia, al no configurarse los cargos formulados por el demandante y mantenerse incólume la presunción de legalidad de las decisiones disciplinarias, la Sala denegará las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

#### **IV. FALLA**

**DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda incoada por el señor Wilson Antonio Chaverra González contra la Procuraduría General de la Nación.

**RECONÓCESE**, personería jurídica al Doctor Rolando González García, como apoderado de la Procuraduría General de la Nación, en los términos del poder que obra a folio 243 del expediente.

**Cópiese, notifíquese y ejecutoriada esta providencia archívese el expediente.**

La anterior decisión fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

**ALFONSO VARGAS RINCÓN (E)**

**GERARDO ARENAS MONSALVE**