**Magistrado ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**Bogotá D.C., diecisiete (17) de junio de dos mil veintidós (2022)**

**Radicado número:** 11001-03-15-000-2022-02678-00

**Accionante:** Julián Andrés Ramírez Quintero

**Accionado:** Procuraduría General de la Nación

**Referencia:** Acción de tutela

**Tema:** Acción de tutela contra auto que ordenó suspensión de alcalde en proceso disciplinario

**Subtema 1:** Legitimación en la causa por activa

**Subtema 2:** Agencia oficiosa

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

La Sala decide, en primera instancia, la acción de tutela interpuesta por la Julián Andrés Ramírez Quintero en contra de la Procuraduría General de la Nación.

# ANTECEDENTES

## 1.1. Solicitud de tutela

Julián Andrés Ramírez Quintero presentó solicitud de amparo de los derechos convencionales del orden político y fundamentales a la dignidad humana, al debido proceso y a la defensa de Andrés Fabián Hurtado Barrera, que consideró vulnerados por la Procuraduría General de la Nación, con ocasión del auto del 10 de mayo de 2022 que lo suspendió en el ejercicio del cargo de alcalde de Ibagué (Tolima), dentro del proceso disciplinario con radicado núm. IUS E–2022–140651 - IUC D–2022–2296840.

**1.2. Hechos probados**

1.2.1. La Procuraduría Delegada para la Vigilancia Administrativa inició indagación preliminar en contra de Andrés Fabián Hurtado Barrera, en su condición de alcalde de Ibagué (Tolima), a través de auto proferido el 14 de marzo de 2022 dentro del proceso disciplinario con radicado núm. IUS E–2022–140651 - IUC D–2022–2296840.

1.2.2. Posteriormente, en decisión del 10 de mayo de 2022[[1]](#footnote-2), dicha autoridad disciplinaria resolvió la apertura de investigación en contra del señor Hurtado Barrera, lo suspendió provisionalmente en el ejercicio del cargo por 3 meses y ordenó la práctica de pruebas. Explicó que, conforme al numeral 6 del artículo 277 Superior y al literal *C* del numeral 1 del artículo 25 del Decreto-Ley 262 de 2000, tenía competencia para conocer del asunto. Además, que:

“Andrés Fabián Hurtado Barrera, al parecer incurrió en presuntas irregularidades al utilizar el cargo de alcalde de Ibagué, al ofrecer declaraciones a los medios de comunicación y utilizar el eslogan de campaña del candidato Federico Gutiérrez, por lo que, pudo haber participado en actividades de los partidos y movimientos políticos, al realizar propaganda a favor del referido candidato, actuación que tiene prohibida como servidor público y con la cual pudo quebrantar los principios de igualdad y transparencia que sustentan los comicios electorales.

[…]

En conclusión, teniendo en cuenta que la medida de suspensión provisional sustentada en la **reiteración de la falta** se orienta a la protección de la administración pública, cuando se observa que existe la posibilidad de desplegar el comportamiento nuevamente, se hace necesario y proporcional disponer la medida de suspensión provisional por el término de tres (3) meses, contra Andrés Fabian

Hurtado Barrera, en calidad de alcalde de Ibagué”[[2]](#footnote-3).

**1.3. Pretensiones y argumentos de la tutela**

Julián Andrés Ramírez Quintero presentó escrito de tutela en contra de la Procuraduría General de la Nación, con las siguientes pretensiones:

“1. Se ampare el derecho fundamental de Elegir y ser Elegido consagrado en el numeral 1 del artículo 40 de nuestra Constitución Política y cualquier otro del mismo rango o por conexidad se determine como violado.

2. Se ampare el derecho fundamental al debido proceso, al principio constitucional de legalidad y cuales quiera otros del mismo rango o por conexidad se determine como violado.

3. Se ampare los derechos políticos desde la órbita convencional consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos del Pacto de San José de Costa Rica, suscrita en 1969, de la cual Colombia hace parte conforme a la Ley 16 del 30 de diciembre de 1972.

4. Al momento de la admisión de la acción de tutela se acceda a la solicitud de medida cautelar enlistada en el numeral 3º del presente escrito.

5. Se decrete la Nulidad parcial de la actuación de la Señora Procuradora General de la Nación Margarita Cabello, que suspende por tres (3) meses los Alcaldes Daniel Quintero Calle de Medellín y Andrés Fabián Hurtado Berrera de Ibagué.

6. De manera Subsidiada, se deje sin efectos la decisión sancionatoria proferida por la Procuradora General de la Nación Margarita Cabello, hasta tanto la jurisdicción de lo contencioso administrativo defina jurídicamente sobre su legalidad”[[3]](#footnote-4).

El señor Ramírez Quintero, como fundamento de sus pretensiones, argumentó que la entidad accionada, con la suspensión provisional que ordenó de Andrés Fabián Hurtado Barrera como alcalde de Ibagué, desconoció el precedente de la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado contenido en la sentencia del 15 de noviembre de 2017[[4]](#footnote-5) y los distintos pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos humanos, que prohíben a autoridades administrativas disciplinarias limitar los derechos políticos de funcionarios públicos de elección popular, por conductas distintas a las catalogadas como actos de corrupción.

**1.5. Trámite de tutela e intervenciones**

1.5.1. El Despacho del magistrado ponente, con auto del **19 de mayo de 2022**, admitió la acción; vinculó como terceros interesados al gobernador del departamento del Tolima y a Johana Aranda, alcaldesa encargada de Ibagué, negó la medida cautelar solicitada y ordenó notificar a los sujetos procesales[[5]](#footnote-6).

1.5.2. La **Procuraduría General de la Nación** contestó[[6]](#footnote-7) que fue notificada de varias acciones que versan sobre los mismos hechos y pretensiones a la iniciada por el señor Ramírez Quintero; que la primera fue admitida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, Sala Laboral, bajo el radicado núm. 73001-22-05-000-2022-00039-00; y que a esta se han acumulado todas las demás.

De otra parte, adujo la falta de legitimación en la causa por activa del tutelante para solicitar la protección de los derechos fundamentales de Andrés Fabián Hurtado Barrera, y afirmó que no afectó garantías constitucionales porque la actuación cuestionada se adelantó en ejercicio de su función disciplinaria jurisdiccional, conforme a lo previsto en la Ley 2094 de 2021, con sujeción a los preceptos constitucionales y legales dispuestos sobre la materia.

Finalmente, citó los argumentos contenidos en el auto del 10 de mayo de 2022, sostuvo que la acción es improcedente porque no superó el requisito de subsidiariedad y solicitó que se niegue el amparo de tutela.

1.5.3.El **Departamento del Tolima**, **Johana Aranda** (alcaldesa encargada de Ibagué) y **Andrés Fabián Hurtado Barrera**, pese a que fueron debidamente notificados del auto admisorio el 26 de mayo de 2022[[7]](#footnote-8), guardaron silencio.

1.5.4. De otra parte, la Secretaría General notificó a la **Presidencia de la República**, no obstante que no es parte accionada o vinculada en el trámite de tutela. En todo caso, esta autoridad solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva[[8]](#footnote-9).

# CONSIDERACIONES

**2.1. Competencia**

La Sala tiene competencia para decidir la presente acción de tutela, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591 de 1991, y lo previsto en el reglamento interno de la Corporación.

**2.2. Legitimación en la causa**

La Corte Constitucional, al interpretar los artículos 86 Superior[[9]](#footnote-10), ha indicado que la **legitimación en la causa por activa** implica que el titular de la solicitud de tutela es la persona cuyos derechos han sido vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos definidos por la ley[[10]](#footnote-11).

Sobre dicho asunto, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 prevé que la acción de tutela podrá ser interpuesta **directamente por la persona que se considera vulnerada** **en** **sus derechos fundamentales**, o a través de apoderado judicial, para lo cual, en este último caso, se debe presentar el respectivo poder[[11]](#footnote-12). El párrafo segundo de la norma citada, también permite “[…] **agenciar derechos ajenos** cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud”. (La Sala destaca).

Respecto, de la procedencia de la figura de la agencia oficiosa en trámites de tutela, la Corte Constitucional, en sentencia SU-055 del 2015, consideró que deben concurrir los siguientes elementos:

“(i) que el titular de los derechos no esté en condiciones de defenderlos y, (ii) que en la tutela se manifieste esa circunstancia. En cuanto a esta última exigencia, su cumplimiento s[o]lo se puede verificar en presencia de personas en estado de vulnerabilidad extrema, en circunstancias de debilidad manifiesta o de especial sujeción constitucional. La agencia oficiosa en tutela se ha admitido entonces en casos en los cuales los titulares de los derechos son menores de edad; personas de la tercera edad; personas amenazadas ilegítimamente en su vida o integridad personal; individuos en condiciones relevantes de discapacidad física, psíquica o sensorial; personas pertenecientes a determinadas minorías étnicas y culturales”.

En cuanto al segundo de los elementos, en sentencia T-378 del 2018, la Corte Constitucional reiteró que es necesaria “la circunstancia real de que el titular del derecho no se encuentra en condiciones físicas o mentales para interponer la acción, bien sea porque está dicho expresamente en el escrito de tutela, o se deduzca del contenido de la misma”.

2.2.1. Para analizar la legitimación en la causa por activa en el **caso concreto**, es preciso tener en cuenta, por un lado, que el auto del 10 de mayo de 2022 fue dictado por la Procuraduría General de la Nación dentro del proceso disciplinario que está adelantando en contra de Andrés Fabián Hurtado Barrera; y, por otro lado, que Julián Andrés Ramírez Quintero, en el escrito de tutela, realizó las siguientes afirmaciones:

“[…] obrando en calidad de ciudadano preocupado por la situación que afrontan [el alcalde] Andrés Fabián Hurtado Barrera de la ciudad de Ibagué, por [quien] instauro **ACCIÓN DE TUTELA como mecanismo transitorio**, por el perjuicio irremediable que se le está causando […], y en procura del amparo y protección constitucional de sus derechos políticos desde la órbita convencional y los derechos fundamentales de Dignidad Humana, al debido proceso y defensa […].

[…]

En ese orden, y como quiera que no nos encontramos siquiera cerca de los supuestos consagrados por la Jurisprudencia del Consejo de Estado para habilitar la competencia de la Procuraduría General de la Nación para imponer la sanción que acá se debate, sino por el contrario, **existe ausencia de actos de corrupción que ameriten el proceder de la entidad accionante [sic], se solicita entonces que el Juez Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ampare el derecho fundamental de los Alcaldes en cuanto a sus prerrogativas políticas que les confiere la Constitución Política.**

[…]

Por estas razones, y en vista de que la Procuraduría General de la Nación restringió los derechos políticos de los accionantes sin que mediara la mínima prueba de que su sanción se diera por actos de corrupción, es necesario e impostergable que en este caso se adopte una **MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LAS SANCIONES EMITIDAS POR LA PROCURADURÍA** […].

[…]

Acudiendo al objeto concreto de protección de la Dignidad Humana que trata la precitada Sentencia T 881/2002 podemos decir que las actuaciones de la Procuraduría General de la Nación, han perjudicado la posibilidad de continuar con el plan de vida establecido por los Alcaldes en mención (vivir como quiera), además de todos los perjuicios morales que estos servidores han tenido que soportar (vivir sin humillaciones) debido a las críticas y los constantes señalamientos de diferentes personas y medios de comunicación sin que hayan sido juzgados adecuadamente, violando a su vez el principio de legalidad y el derecho fundamental al debido proceso […].

[…]

Esta declaratoria de Nulidad Parcial de los actos administrativos en mención, se hace necesaria para salvaguardar los derechos fundamentales de los disciplinados, sin perjuicio de la continuidad de la acción investigativa que ostenta la Procuraduría General de la Nación en uso de sus funciones Constitucionales”. (La Sala subraya).

Pues bien, de lo expuesto con anterioridad, se infiere sin lugar a equívocos que Julián Andrés Ramírez Quintero solicitó el amparo de derechos fundamentales a favor de Andrés Fabián Hurtado Barrera. Este último, al ser la persona disciplinada dentro del proceso con radicado núm. IUS E–2022–140651 - IUC D–2022–2296840 en el que se profirió el auto del 10 de mayo de 2022 objeto de reparo en esta sede constitucional, es el titular de las garantías convencionales del orden político y fundamentales a la dignidad humana, al debido proceso y a la defensa, invocados como vulnerados en el escrito de tutela.

Así las cosas, aunque el señor Ramírez Quintero no lo manifestó de manera expresa, el reclamo constitucional lo instauró para la protección de los derechos de los cuales es titular el señor Hurtado Barrera. Bajo esa lógica, es necesario analizar si el agenciado se encuentra en alguna circunstancia que le impida acudir directamente a la administración de justicia a reclamar la protección de sus garantías constitucionales y debe hacerlo a través de un tercero.

Al respecto, luego de una revisión exhaustiva en la página web de la Rama Judicial, la Sala encontró que Andrés Fabián Hurtado Barrera presentó escrito de tutela ante el Consejo de Estado, el 18 de mayo de 2022, radicado bajo el consecutivo núm. 11001-03-15-000-2022-02719-00, en el que solicitó la protección de sus derechos fundamentales políticos del orden convencional y constitucional, que consideró vulnerados por la Procuraduría General de la Nación con ocasión del auto del 10 de mayo de 2022 que profirió dicha autoridad dentro del expediente disciplinario con radicado núm. IUS E–2022–140651 - IUC D–2022–2296840[[12]](#footnote-13).

Lo anterior es prueba suficiente de que el señor Hurtado Barrera no se encuentra en alguna circunstancia especial o condición que le impidiera actuar de manera directa ante la administración de justicia, pues acudió al Consejo de Estado, en nombre propio, para reclamar la defensa de las garantías constitucionales de la cuales es titular y que consideró vulneradas con la actuación de la Procuraduría General de la Nación.

Adicional a lo anterior, la Secretaría General de esta Corporación notificó el 26 de mayo de 2022[[13]](#footnote-14) al señor Hurtado Barrera, el auto que dio apertura formal a este trámite constitucional y guardó silencio. Es decir, pese a que tuvo conocimiento de la actuación que en su nombre realizó Julián Andrés Ramírez Quintero, no expresó su interés o consentimiento en relación con el presente trámite.

En consecuencia, Julián Andrés Ramírez Quintero **no está legitimado en la causa por activa** paradeprecar la protección de los derechos fundamentales de Andrés Fabián Hurtado Barrera, toda vez que, lejos de acreditar alguna circunstancia que exigiera su intervención como agente oficioso, quedó demostrado en el trámite de tutela que este último acudió, por cuenta propia, ante la administración de justicia en procura de la defensa de sus garantías constitucionales.

En esa medida, dado que el primer presupuesto de procedibilidad necesario para emitir una decisión de fondo no está satisfecho, la Sala declarará la improcedencia de la solicitud de amparo constitucional.

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

**FALLA**

**PRIMERO. DECLARAR IMPROCEDENTE** la solicitud de tutela interpuesta por Julián Andrés Ramírez Quintero en contra de la Procuraduría General de la Nación, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO. NOTIFICAR** la presente decisión a las partes por el medio más expedito.

**TERCERO. ENVIAR** la presente providencia a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de que no sea impugnada.

**Notifíquese y cúmplase**

**NICOLAS YEPES CORRALES**

**Presidente de Sala**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

 **Magistrado**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

 **Magistrado**

**Aclaración de voto**

1. Ver páginas 39 a 53 del documento visible en el índice 3 del expediente digital de tutela, con certificado núm. D66980271F4CE935 D036F8DAB8696B4B E33843B147CEBC8C 23BB33664D33B3D2. [↑](#footnote-ref-2)
2. Ver páginas 43 y 52 *ibidem*. [↑](#footnote-ref-3)
3. Ver páginas 43 y 52 *ibidem*. [↑](#footnote-ref-4)
4. Expediente con radicado núm. 11001032500020140036000. [↑](#footnote-ref-5)
5. Documento visible en el índice 5 del expediente digital de tutela, con certificado D66980271F4CE935 D036F8DAB8696B4B E33843B147CEBC8C 23BB33664D33B3D2. [↑](#footnote-ref-6)
6. Documento visible en el índice 14 del expediente digital de tutela, con certificado núm. 568839F1165DD44A EC48C2751AF70287 A7457ACE2F360034 E0C5561996BA330B. [↑](#footnote-ref-7)
7. El 23 de mayo de 2022 fue enviado el correo de notificación a los sujetos procesales, y conforme a los términos previstos en el Decreto 806 de 2020, el auto admisorio quedó notificado el 26 siguiente. Ver documento contenido en el índice 9 del expediente digital de tutela, con certificado núm. 77BEB0E073542280 3A6FC09EAF483E00 5578B189682A64CD FD960960F1940D3F. [↑](#footnote-ref-8)
8. Documento visible en el índice 15 del expediente digital de tutela, con certificado núm. B1933D140D4CD978 3146E6EFB0FE55D1 D455A87D7533A36F 78CA1061D18BFB05. [↑](#footnote-ref-9)
9. “**Artículo 86.** Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública […]”. [↑](#footnote-ref-10)
10. Corte Constitucional. Sentencia T-531 de 2002. [↑](#footnote-ref-11)
11. Sentencia T-194 del 2012. “(…) Es decir, la legitimación por activa se configura si quien presenta la demanda de tutela acredita ser abogado titulado y se anexa el respectivo poder especial, de modo que no se puede pretender hacer valer un poder otorgado en cualquier proceso para solicitar el amparo constitucional.” [↑](#footnote-ref-12)
12. Documento visible en el expediente digital de tutela con núm. de radicado 11001-03-15-000-2022-02719-00, con certificado A3DAF4561C283D36 8D3B2764C76EC6F0 57CA7EC95141B978 106FB895289CD4D4. [↑](#footnote-ref-13)
13. El 23 de mayo de 2022 fue enviado el correo de notificación a los sujetos procesales, y conforme a los términos previstos en el Decreto 806 de 2020, el auto admisorio quedó notificado el 26 siguiente. Ver documento contenido en el índice 9 del expediente digital de tutela, con certificado núm. 77BEB0E073542280 3A6FC09EAF483E00 5578B189682A64CD FD960960F1940D3F. [↑](#footnote-ref-14)