



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., quince (15) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Consejero Ponente: GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES

Radicación: 11001-03-15-000-2023-07620-00
Accionante: DIEGO JAVIER CADENA RAMÍREZ
Accionados: COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL Y OTRO
Referencia: ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL – SE DECLARA IMPROCEDENTE EL AMPARO – No cumple con el requisito general de procedencia de relevancia constitucional.

Sentencia de primera instancia

La Sala decide la acción de tutela presentada por el señor Diego Javier Cadena Ramírez contra la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Valle del Cauca.

I. LA SOLICITUD DE TUTELA

1. El señor Diego Javier Cadena Ramírez solicitó el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, cuya vulneración le atribuyó a las sentencias de 30 de junio de 2022 y 30 de junio de 2023, proferidas por la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Valle del Cauca y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, respectivamente, dentro del proceso disciplinario identificado con el número único de radicación 76001-11-02-000-2019-01814-00/01.

II. HECHOS Y RAZONES DE LA TUTELA

2. De conformidad con lo planteado en el escrito de amparo, los hechos y razones que motivan el ejercicio de la acción de tutela se contraen, en síntesis, a lo siguiente:



2.1. Relató que el 5 de septiembre de 2019, la Presidencia de la Sala Jurisdiccional - Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura puso en conocimiento de la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Valle del Cauca la presunta comisión de unas faltas disciplinarias.

2.2. Refirió que la investigación pretendía determinar su participación por presuntamente haber aconsejado y persuadido al señor Carlos Enrique Vélez Ramírez, para que favoreciera a terceras personas.

2.3. Manifestó que, mediante sentencia de 30 de junio de 2022, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Valle del Cauca lo sancionó junto al abogado Juan José Salazar Cruz con suspensión en el ejercicio de la profesión por el término de 34 meses y multa de 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2.4. Adujo que la decisión anterior fue objeto de recurso de apelación y mediante sentencia de 30 de junio 2023, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, confirmó el fallo de primera instancia al concluir que “[...] *los argumentos de los recurrentes no tuvieron la capacidad de socavar los razonamientos que tuvo la primera instancia para declarar la responsabilidad de los encartados [...]*”.

2.5. Expuso que las sentencias antes referidas vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, al incurrir en una violación directa de la Constitución, en un defecto sustantivo, en un defecto orgánico, en un defecto procedimental absoluto y en un defecto fáctico.

2.6. Frente a una violación directa de la Constitución indicó que se desconoció: “[...] *la garantía de juez imparcial, consagrada en los artículos 29 de la Constitución y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (...) al converger en una misma persona las funciones de instrucción, acusación y juzgamiento disciplinario [...]*”.

2.7. Respecto al defecto sustantivo, adujo que se desconoció el artículo 239 de la Ley 1952 de 28 de enero de 2019¹, así como el Acuerdo PCSJA-11941 del 28 de marzo de 2022 “*por medio del cual se crean unos distritos judiciales disciplinarios transitorios, se garantiza la separación de las funciones de instrucción y juzgamiento en las comisiones seccionales de disciplina judicial en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones*”.

2.8. En cuanto al defecto orgánico manifestó que “[...] *el tribunal que me sancionó estuvo integrado de manera irregular, pues el magistrado instructor y acusador fungió al mismo tiempo como magistrado ponente del fallo sancionatorio. Fue simultáneamente acusador y juez [...]*”.

¹ “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.



2.9. En relación con el defecto procedimental absoluto, indicó que “[...] *la convergencia en una misma persona de las funciones de instructor, acusador y juez disciplinario implicó una violación al debido proceso que no se saneó a pesar de haberse reclamado de manera insistente la nulidad en el curso de la actuación jurisdiccional disciplinaria [...]*”.

2.10. Precisó, frente al defecto fáctico, que se desconocieron las pruebas que demostraban “[...] *que las declaraciones hechas por el señor [Carlos Enrique Vélez] ante la Corte Suprema de Justicia, al parecer falaces, fueron realizadas el 1 de diciembre de 2016, mucho tiempo antes que yo tuviese algún contacto con él (a partir del 18 de julio de 2017). De manera que no pude tener ninguna injerencia en las declaraciones del 1 de diciembre de 2016, limitándome simplemente a documentarlas por escrito para defender los intereses de uno de mis clientes, lo cual fue sistemáticamente desconocido en el proceso disciplinario [...]*”.

III. PRETENSIONES

3. La parte accionante formuló las siguientes pretensiones:

“[...] Por los argumentos expuestos en el presente escrito, solicito respetuosamente al H. Consejo de Estado que tutele mis derechos al debido proceso y acceso efectivo a la administración de justicia.

En consecuencia, solicito se dejen sin efecto los fallos sancionatorios proferidos por la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Valle del Cauca y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, disponiéndose lo necesario para la plena garantía de mis derechos fundamentales. En concreto, solicito respetuosamente a las y los magistrados que habrán de resolver la presente acción constitucional que se anule la etapa del juzgamiento del proceso disciplinario que se adelantó en mi contra, para que se me concedan las garantías de imparcialidad e igualdad [...]”.

IV. TRÁMITE DE LA TUTELA

4. Mediante auto de 12 de enero de 2024, el Despacho a cargo de la sustanciación del proceso admitió la presente acción de tutela. Asimismo, se vinculó en calidad de tercero con interés en el resultado del proceso al señor Juan José Salazar Cruz.

V. INTERVENCIONES

5. Una vez efectuadas las notificaciones a las autoridades accionadas y al ciudadano vinculado, se allegaron los siguientes informes:



6. La **Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Valle del Cauca** informó que el proceso disciplinario núm. 76001110200020190181400 se tramitó por esa Comisión, debido a la compulsión de copias realizada por la Sala Jurisdiccional - Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

7. Manifestó que las pretensiones del accionante no están llamadas a prosperar, por cuanto se trata de un debate zanjado y ampliamente analizado en las instancias que pusieron fin al proceso disciplinario, en las que se garantizaron los derechos fundamentales del accionante y se dio aplicación a lo dispuesto en la Ley 1123 de 22 de enero 2007².

8. El abogado **Juan José Salazar Cruz** presentó escrito de coadyuvancia a las pretensiones de esta acción de amparo e indicó que “[...] *la imparcialidad judicial se nos quebrantó desde el mismo inicio del proceso disciplinario. Un magistrado que hizo un estudio riguroso de las diligencias, que dirigió todas las audiencias, que practicó todas las pruebas, incluidas naturalmente las que decretó de oficio y que elevó pliego de cargos en contra nuestra, fue el mismo que adelantó el juzgamiento y dictó sentencia [...]*”.

9. La **Comisión Nacional de Disciplina Judicial**, a través del magistrado ponente de la decisión objeto de esta acción, solicitó se declare improcedente la solicitud de tutela porque el accionante pretende por esta vía revivir las alegaciones propias de las instancias disciplinarias a modo de una tercera instancia y, trata de imponer su visión particular del asunto.

10. Señaló que al señor Diego Javier Cadena Ramírez se le “[...] *ofrecieron todas las garantías procesales que le asistían [...]*”, y que “[...] *La decisión proferida (...) no fue caprichosa ni arbitraria, sino fruto del ejercicio analítico, ponderativo y circunstanciado que le corresponde al juez hacer de manera autónoma, con fundamento en las pruebas recabadas [...]*”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

VI.1. Competencia

11. Esta Sala de Decisión es competente para conocer de la presente acción de tutela, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley núm. 2591 de 19 de noviembre de 1991³, en concordancia con el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto núm. 1069 de 26 de mayo de 2015⁴, modificado por el artículo 1º del Decreto núm. 333

² “Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”.

³ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

⁴ “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho”.



de 6 de abril de 2021⁵, y el artículo 13 del Acuerdo núm. 080 de 12 de marzo de 2019⁶.

VI.2. Solicitud de coadyuvancia

12. El señor Juan José Salazar Cruz presentó solicitud de coadyuvancia a las pretensiones del accionante en el presente asunto.

13. Sobre el particular, resulta oportuno destacar que el inciso 2º del artículo 13 del Decreto núm. 2591 de 1991, señala que: “[...] *[q]uien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud [...]*”.

14. En consonancia con lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado que: “[...] *la coadyuvancia surge en los procesos de tutela, como la participación de un tercero con interés en el resultado del proceso que manifiesta compartir reclamaciones y argumentos expuestos por el demandante de la tutela, sin que ello suponga que éste pueda realizar planteamientos distintos o reclamaciones propias que difieran de las hechas por el demandante, pues de suceder esto se estaría realmente ante una nueva tutela, lo que desvirtuaría entonces la naturaleza jurídica de la coadyuvancia [...]*”⁷.

15. Con fundamento en lo anterior, y en razón a que el citado ciudadano fue parte dentro del proceso disciplinario núm. 76001-11-02-000-2019-01814-00/01, la Sala de Decisión considera que se encuentran satisfechos los presupuestos para reconocerlo como coadyuvante del extremo accionante.

VI.3. Problemas jurídicos

16. Previamente a la definición de los problemas jurídicos a resolver, se debe precisar que el extremo accionante le atribuyó la vulneración de sus derechos fundamentales a las sentencias de 30 de junio de 2022 y de 30 de junio 2023, proferidas por la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Valle del Cauca y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, respectivamente. Sin embargo, la Sala solo analizará si la providencia de 30 de junio de 2023, proferida por la Comisión Nacional, vulneró los derechos fundamentales de la parte accionante porque esta decisión fue la que finiquitó la *litis* e hizo tránsito a cosa juzgada.

17. De acuerdo con la situación fáctica planteada, a la Sala le corresponde establecer:

⁵ “Por la cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela”.

⁶ Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado.

⁷ Corte Constitucional. Sala Cuarta de Revisión. Exp. T- 2.491.025. Sentencia T-1062, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; 16 de diciembre de 2010.



- a) Si en el presente asunto se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Y, si ello es así, se deberá:
- b) Determinar si la providencia aquí enjuiciada vulneró los derechos fundamentales invocados por la parte accionante, al haber incurrido, presuntamente, en una violación directa de la Constitución, en un defecto sustantivo, en un defecto orgánico, en un defecto procedimental absoluto y en un defecto fáctico.

18. Con el fin de resolver tales interrogantes, resulta pertinente pronunciarse de manera previa sobre: *i)* la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Requisitos generales y especiales de procedibilidad; para posteriormente *ii)* resolver el caso concreto, adentrándose en el fondo del asunto, siempre y cuando se satisfagan a cabalidad las exigencias adjetivas.

VI.4. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Requisitos generales y especiales de procedibilidad

19. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 31 de julio de 2012⁸, cambió su postura inicial y decidió asumir el estudio de fondo de las acciones de tutela dirigidas en contra de providencias judiciales violatorias de derechos fundamentales siguiendo los lineamientos dispuestos por la Corte Constitucional y su propia jurisprudencia.

20. Ahora bien, la sentencia C-590 de 8 de junio de 2005, proferida por la Corte Constitucional, estableció los siguientes presupuestos generales y especiales para que proceda la acción de tutela en contra de decisiones judiciales:

21. Como requisitos generales de procedibilidad fijó: i) la relevancia constitucional del asunto; ii) el agotamiento de todos los medios de defensa judicial, salvo la existencia de un perjuicio irremediable; iii) el cumplimiento del principio de inmediatez; iv) si se trata de una irregularidad procesal, que ésta tenga efecto decisivo en la providencia objeto de inconformidad; v) la identificación clara de los hechos causantes de vulneración y su alegación en el proceso; y vi) que la acción no se dirija contra un fallo de tutela, salvo las excepciones previstas en la sentencia SU-627 de 2015.

22. Como requisitos especiales de procedencia del amparo, y que permiten al juez constitucional dejar sin efectos una providencia judicial⁹, la sentencia C-590 de 2005 estableció la existencia de los siguientes defectos: orgánico, procedimental

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación: 2009-01328-01(IJ), sentencia de 31 de julio de 2012. Consejera Ponente: Dra. María Elizabeth García González.

⁹ Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión, Sentencia T-619 de 3 de septiembre de 2009, Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio.



absoluto, fáctico, material o sustantivo, error inducido, decisión sin motivación, desconocimiento del precedente judicial y violación directa de la Constitución¹⁰.

23. De lo expuesto, la Sala advierte que, cuando el juez constitucional conoce una demanda impetrada en ejercicio de la acción de tutela y en la que se alega la vulneración de derechos fundamentales con ocasión de la expedición de una providencia judicial, en primer lugar, debe verificar la presencia de los requisitos generales y, en segundo lugar, le corresponde examinar si en el caso objeto de análisis se configura uno de los defectos especiales explicados, permitiéndole de esta manera “[...] *dejar sin efecto o modular la decisión* [...]”¹¹ que encaje en dichos parámetros.

24. Se trata, entonces, de una rigurosa constatación de los presupuestos de procedibilidad, por cuanto resulta a todas luces necesario evitar que este instrumento excepcional se convierta en una manera de desconocer principios y valores constitucionales tales como los de cosa juzgada, debido proceso, seguridad jurídica e independencia judicial que gobiernan todo proceso jurisdiccional.

25. El criterio expuesto fue reiterado en pronunciamiento de la Sala Plena de la Corporación, en sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014, radicado: 11001-03-15-000-2012-02201-01.

VI.5. El caso concreto

26. El señor Diego Javier Cadena Ramírez solicitó el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, cuya vulneración le atribuyó a las sentencias de 30 de junio de 2022 y 30 de junio de 2023, proferidas por la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Valle del Cauca y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, respectivamente, dentro del proceso disciplinario identificado con el número único de radicación 76001-11-02-000-2019-01814-00/01.

¹⁰ Defecto orgánico, que tiene lugar cuando el funcionario judicial que emite la decisión carece, de manera absoluta, de jurisdicción o competencia para ello.

Defecto procedimental absoluto, que tiene lugar cuando el juez actuó al margen del procedimiento establecido.

Defecto fáctico, que surge cuando la providencia judicial carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión, valora erradamente los elementos de juicio; o da por demostrada una situación fáctica sin existir evidencia probatoria de la misma.

Defecto material o sustantivo, existe cuando las decisiones se fundamentan en normas inexistentes o inconstitucionales, o que presentan una evidente contradicción entre los fundamentos y la decisión.

Error inducido, que se presenta cuando la autoridad judicial ha sido engañada por las partes o intervinientes y ese engaño lo llevó a tomar una determinación que afecta derechos fundamentales.

Decisión sin motivación, que tiene lugar cuando el funcionario judicial no expone los fundamentos fácticos y jurídicos de la decisión adoptada en la parte resolutive de la providencia judicial.

Desconocimiento del precedente, que se origina cuando el juez ordinario desconoce o limita el alcance dado por esta Corte Constitucional a una disposición constitucional o derecho fundamental, apartándose del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

Violación directa de la Constitución, que se presenta cuando la actuación de la autoridad se opone de manera directa a las normas establecidas en la Constitución Política.

¹¹ Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, Sentencia T- 225 del 23 de marzo de 2010, Magistrado Ponente: Dr. Mauricio González Cuervo.



27. Preciado lo anterior, la Sala estudiará el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, en especial, el requisito de relevancia constitucional.

VI.5.1. Del requisito general de procedencia de relevancia constitucional

28. En cuanto atañe al requisito de procedencia de la relevancia constitucional, cabe recordar que este se entiende cumplido cuando se acredita que el asunto gira en torno al contenido, alcance y goce de algún derecho fundamental¹² y no cuando guarda relación con asuntos de carácter meramente legal o de contenido económico que deberán ser definidos por otras jurisdicciones¹³.

29. Ahora bien, en las acciones de tutela contra providencias judiciales¹⁴, el referido requisito se cumple siempre que se evidencie, a primera vista, la afectación o vulneración de las garantías constitucionales o núcleo esencial de los derechos fundamentales y se descarte el uso del mecanismo de amparo como una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces¹⁵.

30. Así, en cuanto a la relevancia constitucional de una controversia, la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de unificación¹⁶, sostuvo que:

“[...] La “relevancia constitucional” es un asunto que puede ser desarrollado desde dos puntos de vista: i) para efectos de la revisión eventual realizada por la Corte Constitucional y, ii) **como requisito de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales para evitar que se convierta en una tercera instancia.**

El primer elemento dice relación con la **carga argumentativa del actor para demostrar en sede de tutela que el asunto es de relevancia constitucional por la afección de sus derechos fundamentales. No basta, entonces, aducir la vulneración de derechos fundamentales** para cumplir este requisito de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales.

A juicio de la Sala, si bien es cierto que el Juez de Tutela debe motivar su decisión, explicando por qué ella es de “relevancia constitucional”, no es menos cierto que el actor tiene la carga de argumentar el por qué su pretensión tiene tal atributo, para que el Juez pueda determinar si se cumple tal requisito, so pena del rechazar o declarar improcedente el amparo constitucional [...]”. (Negrilla fuera del texto)

¹² Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-590 del 8 de junio de 2005, exp. No. D-5428, Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño.

¹³ Corte Constitucional, Sentencias SU-439 de 13 de julio de 2017 (M.P. Alberto Rojas Ríos) y T-458 de 29 de agosto de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

¹⁴ Donde sin lugar a dudas se exige una carga argumentativa lo suficientemente sólida y consistente para efectos de atacar y/o cuestionar el contenido de una decisión judicial.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia de tutela No. T-102 de 16 de febrero de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto). En igual sentido, ver sentencias T-075-18, T-451-18, T-422-18 y T-248-18.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia de 5 de agosto de 2014, exp. No. 2012-02201-01, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



31. La Corte Constitucional en la sentencia SU – 215 de 2022¹⁷ precisó, en relación con el alcance del requisito de la relevancia constitucional, cuáles eran los deberes del juez constitucional:

"[...] [E]l juez debe analizar: (i) que el asunto tenga la entidad para interpretar, aplicar, desarrollar la Constitución Política o determinar el alcance de un derecho fundamental; (ii) que la controversia no se limite a una discusión meramente legal o de contenido estrictamente económico con connotaciones particulares o privadas; y, (iii) que se justifique razonablemente una afectación desproporcionada a derechos fundamentales. Finalmente, cuando la acción de tutela se dirige contra una providencia judicial de una alta corte, se exige advertir, además, una vulneración arbitraria o violatoria de derechos fundamentales.
(...)

a. El caso no tiene la entidad para interpretar, aplicar, desarrollar la Constitución Política o determinar el alcance de un derecho fundamental

42. Con respecto a este requisito, la accionante no explicó cómo la resolución del caso ayuda a interpretar, aplicar o desarrollar la Constitución Política o el núcleo esencial de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

(...)

b. El caso involucra un debate jurídico eminentemente legal

45. Aunque la acción de tutela interpuesta por PRTI hace referencia a la violación de derechos fundamentales, principalmente al debido proceso y al acceso efectivo a la administración de justicia, lo cierto es que la solicitud de amparo está construida sobre lo que el demandante considera es una mejor interpretación de una norma de naturaleza legal y, en particular, sobre la pretensión de que se acoja su lectura con respecto a la exención definida en literal e) del artículo 481 del Estatuto Tributario.

(...)

c. El caso plantea una discusión preponderantemente económica

65. Como ya se mencionó la Corte ha sido clara en señalar que un asunto carece de relevancia constitucional cuando el contenido de la controversia es exclusivamente económico pues esta no involucra el interés general sino uno estrictamente privado o particular. Esto no significa, claro está, que jamás proceda la tutela contra sentencias en un asunto de naturaleza económica, pues eventualmente en este tipo de casos se puede llegar a comprometer algún derecho fundamental. Así, por ejemplo en acciones de tutela formuladas contra providencias judiciales en las que se discute: (i) el reconocimiento de derechos pensionales; (ii) pretensiones de reparación directa; (iii) laudos arbitrales (...) entre otras materias que implican pretensiones económicas, la Corte ha reconocido la relevancia constitucional del asunto siempre que se advierta con claridad que la acción de tutela está

¹⁷ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia SU-215 de 2022, M.P. Natalia Ángel Cabo; 16 de junio de 2022.



dirigida a obtener la protección de un derecho fundamental y no a reabrir la discusión definida ante los jueces ordinarios.

(...)

d. La acción de tutela no cumple con la carga argumentativa y explicativa rígida pues no se demuestra una grave violación de los derechos fundamentales [...]. (Negrilla original del texto y subraya fuera del texto)

32. Valga destacar que el anterior criterio fue reiterado por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional en reciente sentencia T-075 de 22 de marzo de 2023¹⁸.

33. Por ende, y de conformidad con la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado, para que exista relevancia constitucional deben concurrir los siguientes elementos: i) que de la carga argumentativa expuesta por el actor se pueda concluir que hay una presunta vulneración de derechos fundamentales, y ii) que la discusión planteada en sede de tutela no gire en torno a una inconformidad respecto de la mera legalidad de la decisión analizada o sobre cuestiones de apreciación judicial que no involucre derechos fundamentales¹⁹.

34. De acuerdo con la jurisprudencia, no basta con que la parte actora invoque el texto constitucional o la simple enunciación de la supuesta vulneración de uno o varios derechos fundamentales por parte de la autoridad accionada; sino que dicho atentado debe ser explicado y fundamentado desde la óptica de la protección que la Constitución Política ofrece a estos bienes jurídicos superiores.

35. Previa indicación de las anteriores premisas se tiene que en el caso objeto de estudio la parte actora alega que la autoridad accionada vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia por haber incurrido, presuntamente, en una violación directa de la Constitución, en un defecto sustantivo, en un defecto orgánico, en un defecto procedimental absoluto y en un defecto fáctico.

36. Frente a una violación directa de la Constitución indicó que se desconoció “[...] *la garantía de juez imparcial, consagrada en los artículos 29 de la Constitución y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (...) al converger en una misma persona las funciones de instrucción, acusación y juzgamiento disciplinario [...]*”.

¹⁸ Corte Constitucional. Sala Séptima de revisión. Sentencia T-075 de 2023, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera; 22 de marzo de 2023.

¹⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección primera. Rad. núm.: 2015-00283-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala; 8 de octubre de 2015. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. núm.: 2016-002244-00, C.P. Guillermo Vargas Ayala; 3 de noviembre de 2016. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. núm.: 2016-01063-00, C.P. Guillermo Vargas Ayala; 17 de noviembre de 2016. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. núm.: 2016-02862-00, C.P. Guillermo Vargas Ayala; 17 de noviembre de 2016. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. núm.: 2016-03249-00, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; 9 de febrero de 2017.



37. Respecto al defecto sustantivo, adujo que se desconoció el artículo 239 de la Ley 1952 de 2019, así como el Acuerdo PCSJA-11941 del 28 de marzo de 2022 *“por medio del cual se crean unos distritos judiciales disciplinarios transitorios, se garantiza la separación de las funciones de instrucción y juzgamiento en las comisiones seccionales de disciplina judicial en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”*.

38. En cuanto al defecto orgánico manifestó que la autoridad judicial accionada *“[...] estuvo integrado de manera irregular, pues el magistrado instructor y acusador fungió al mismo tiempo como magistrado ponente del fallo sancionatorio. Fue simultáneamente acusador y juez [...]”*.

39. En relación con el defecto procedimental absoluto, indicó que *“[...] la convergencia en una misma persona de las funciones de instructor, acusador y juez disciplinario implicó una violación al debido proceso que no se saneó a pesar de haberse reclamado de manera insistente la nulidad en el curso de la actuación jurisdiccional disciplinaria [...]”*.

40. Precisó, frente al defecto fáctico, que se desconocieron las pruebas que demostraban *“[...] que las declaraciones hechas por el señor [Carlos Enrique Vélez] ante la Corte Suprema de Justicia, al parecer falaces, fueron realizadas el 1 de diciembre de 2016, mucho tiempo antes que yo tuviese algún contacto con él (a partir del 18 de julio de 2017). De manera que no pude tener ninguna injerencia en las declaraciones del 1 de diciembre de 2016, limitándome simplemente a documentarlas por escrito para defender los intereses de uno de mis clientes, lo cual fue sistemáticamente desconocido en el proceso disciplinario [...]”*.

41. De lo anterior, esta Sección considera que la presente controversia carece de relevancia constitucional porque la parte actora pretende utilizar este mecanismo como una tercera instancia y busca reabrir la discusión que fue resuelta en la jurisdicción disciplinaria.

42. Esta Sección ha venido sosteniendo, en forma pacífica, que para que un asunto supere el requisito general de relevancia constitucional es indispensable que la discusión planteada en sede de tutela se haga desde una óptica constitucional. Para ello es necesario que el accionante motive suficientemente las razones por las que considera que la decisión judicial le ocasiona una *“afectación desproporcionada a sus derechos fundamentales”*.

43. En este aspecto, la Sala debe precisar que, si bien la parte actora aduce que le fueron desconocidos sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso de la administración de justicia, lo cierto es que no existe un desarrollo argumentativo en el que se expliquen las razones por las que considera que se



afectó en forma desproporcionada el núcleo esencial de esos derechos, con ocasión de la expedición de la providencia aquí enjuiciada.

44. Esta Sala considera que la parte accionante no está poniendo de presente que en la providencia censurada se haya incurrido en una arbitrariedad judicial, sino que el motivo que fundamenta su inconformidad se sustenta, básicamente, en que la decisión adoptada por el juez de segunda instancia confirmó el fallo sancionatorio en su contra.

45. En este punto, se observa que la discusión expuesta en esta instancia constitucional fue analizada por el juez disciplinario en la providencia cuestionada:

"[...] **CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN**

(...)

2.- De la interposición de nulidad: Advierte esta Corporación que como parte integral del recurso de apelación, el defensor del disciplinado Cadena Ramírez insistió en que en el presente caso se violó el debido proceso a su representado, en primer lugar, por no tener en cuenta el precedente emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos dentro del caso Petro Urrego Vs. Colombia, que obligaba al Magistrado Instructor a separarse del conocimiento del proceso en la etapa de juicio y al no hacerlo se violaron los derechos de los abogados encartados, afectándose la imparcialidad; y en segundo orden, porque al momento de la formulación de cargos, a su representado no se le señaló cual era el artículo de la Constitución o la norma que expresamente había infringido.

Sobre el particular es pertinente señalar que, en reciente oportunidad la Corte Constitucional, en sentencia C-440 del 1º de diciembre de 2022, al conocer sobre la demanda de constitucionalidad de los artículos 102 y 106 de la Ley 1123 de 2007, zanjó la discusión relacionada con la separación de roles en el régimen de los abogados, al indicar que el inciso 2º del artículo 102 y en el inciso 4º del artículo 106 de la Ley 1123 de 2007, al dejar en cabeza de un mismo funcionario competencias de instrucción y de juzgamiento de las conductas de los abogados en ejercicio de la profesión, *“persiguen un fin no prohibido, asociado a la necesidad de asegurar la celeridad y la eficacia en el trámite de estas investigaciones disciplinarias de la profesión, así como de contribuir a solventar la problemática de congestión judicial en este ámbito. Asimismo, se estableció que el medio elegido por el Legislador para la consecución del mencionado fin tampoco está proscrito por la Constitución y, adicionalmente, es adecuado para lograr el propósito perseguido. En efecto, se trata de la implementación de un mecanismo que, con plena observancia de las garantías del debido proceso, favorece el ágil y correcto impulso del procedimiento disciplinario de los abogados en ejercicio por parte del magistrado sustanciador en primera instancia, defiriendo la decisión de fondo a una sala plural”*.

Además, el alto Tribunal enfatizó que la “garantía de imparcialidad, como elemento axial del debido proceso, no resulta afectada en su dimensión objetiva por el simple hecho de que en un mismo funcionario concurren funciones de instrucción y juzgamiento, tal como se ha constatado en



pronunciamientos anteriores en los que se ha planteado la misma cuestión. Para la Corte es posible mantener los rasgos inquisitivos que no violen el núcleo esencial de las garantías básicas del debido proceso, aunado a que la separación de funciones de investigación y juzgamiento no es la única forma de garantizar la imparcialidad objetiva en procesos sancionatorios en contra de abogados en ejercicio”.

(...)

Por virtud de la anunciada limitación, serán despachados en bloque los argumentos de los apelantes que guarden similitud, a saber: **i) no podía dársele credibilidad al testigo Carlos Enrique Vélez Ramírez, de acuerdo con los medios de prueba;** **ii) no se tuvo en cuenta la declaración del mencionado que tuvo lugar el 1° de diciembre de 2016, en el marco de la causa penal No. 35694 seguida contra Mario de Jesús Uribe Escobar que, por ser anterior al contacto entre Diego Javier Cadena y Carlos Enrique Vélez Ramírez,** descartaba cualquier interés fraudulento de los togados; **iii) las consignaciones a familiares y allegados a Vélez Ramírez por parte de los abogados se dieron en el marco de “colaboración” y en “búsqueda de la verdad” y no pago de sobornos acordados, aunado a que entregar dinero a testigos es normal y no califica como conducta reprochable, pues así lo hace el ente acusador;** **iv) falta de motivación e indebida valoración de las pruebas recaudadas.**

(...)

4.- Del caso en particular. Procederá esta Comisión a revisar los argumentos expuestos por los defensores de los disciplinables, para determinar si estos revisten la contundencia suficiente que obliguen a revocar la decisión apelada, o si, por el contrario, no prestan mérito para desvirtuar la misma, siendo válido recordar la limitación que regula el parágrafo del artículo 234 del Código General Disciplinario, aplicable a este asunto por expresa remisión del artículo 16 de la Ley 1123 de 2007, aunado a que *“si la pretensión del apelante fija, en principio, el ámbito de competencia material del superior, es preciso que la providencia que desate dicho recurso sea congruente con ella; en otras palabras, la [providencia] de segunda instancia deberá estar en consonancia con las materias objeto del recurso de apelación”.*

Por virtud de la anunciada limitación, serán despachados en bloque los argumentos de los apelantes que guarden similitud, a saber: i) no podía dársele credibilidad al testigo Carlos Enrique Vélez Ramírez, de acuerdo con los medios de prueba; ii) no se tuvo en cuenta la declaración del mencionado que tuvo lugar el 1° de diciembre de 2016, en el marco de la causa penal No. 35694 seguida contra Mario de Jesús Uribe Escobar que, por ser anterior al contacto entre Diego Javier Cadena y Carlos Enrique Vélez Ramírez, descartaba cualquier interés fraudulento de los togados; iii) las consignaciones a familiares y allegados a Vélez Ramírez por parte de los abogados se dieron en el marco de “colaboración” y en “búsqueda de la verdad” y no pago de sobornos acordados, aunado a que entregar dinero a testigos es normal y no califica como conducta reprochable, pues así lo hace el ente acusador; iv) falta de motivación e indebida valoración de las pruebas recaudadas.



(...)

4.2. No se tuvo en cuenta la declaración de Vélez Ramírez que tuvo lugar el 1° de diciembre de 2016 en el marco de la causa penal No. 35694 seguida contra Mario de Jesús Uribe Escobar que, por ser anterior al primer contacto entre Cadena y Vélez Ramírez (18 de julio de 2017), descartaba cualquier interés fraudulento de los togados.

De entrada, debe señalarse que el aludido argumento no tendrá acogida, porque lo que muestran las pruebas, es que Cadena Ramírez, prevalido del conocimiento que tuvo de la declaración del 1° de diciembre de 2016, diseñó la estrategia de obtener de Vélez Ramírez una carta de similar contenido inculpativo, lo que en efecto premedito, y sin mayor dificultad logró con la firma de aquel condenado el 18 de julio de 2017, lo que impide abrirle paso a la tesis del recurrente.

(...)

4.4. Falta de motivación e indebida valoración de las pruebas recaudadas.

(...)

si bien la primera instancia no hizo un pronunciamiento expreso respecto a las *“Evidencias de Eurídice Cortés Evidencias de Maria Bianed fgn Evidencias para desvirtuar a Carlos Fernando Vélez Evidencias que controvierten a Ricardo Diosa y a José Fernando Ocampo Informes de Fiscalía de Ricardo Diosa, Carlos Fernando Vélez y José Fernando Ocampo Procesos de Falso Testimonio, Falsa denuncia y extorsión en contra de Carlos Enrique Vélez Declaraciones previas de Carlos Enrique Vélez Escrito de Acusación Diego Cadena versión adición 28102020 a (5) Informe de Investigador de Campo - Entrevistas de la defensa Informe de Investigador de Campo – Entrevistas”*, lo cierto es que respecto de cada una de esas personas, la primera instancia sí analizó el relato de los mencionados para cumplir con el valor demostrativo, junto con los demás medios de prueba, y concluir que era más creíble la declaración del testigo de cargo Carlos Enrique Vélez Ramírez.

Así, el *a quo* partió de analizar la documentación relacionada con la bitácora de ingreso de los disciplinables a la cárcel Palmira durante el periodo cuestionado (junio de 2017 a finales de 2018), cuyo requisito de ingreso para las visitas era precisamente ser abogado; analizó el contenido de las cartas de 18 de julio de 2017, 19 de febrero y 3 de julio de 2018, y coligió que en últimas las dos primeras fueron radicadas en la Corte Suprema de Justicia por otro apoderado, gracias a la entrega que de las mismas le hicieran los letrados, elementos que confrontó con la declaración jurada rendida en este asunto y en la referida Corporación el 3 de septiembre de 2019, en el sentido de desconocer al senador Iván Cepeda.

En cuanto a la segunda misiva del 19 de febrero de 2018, mismo día en el que ingresó al centro penitenciario Juan José Salazar Cruz, la primera instancia analizó su contenido en el que Vélez Ramírez, según informó en la audiencia de pruebas y calificación provisional, la redactó de su puño y letra, pero porque el recién aludido togado se la dictó, lo que de suyo va diciendo que el contenido fue aconsejado por Salazar Cruz.



También llamó la atención de la primera instancia, que un “papelito” de **14 de octubre de 2015** que sería la prueba de que sacaron a Vélez Ramírez del patio para la supuesta reunión, no coincidiera con la distancia temporal plasmada en la segunda carta aconsejada (el 19 de febrero de 2018), al reseñar que la supuesta reunión habría ocurrido en la Cárcel “La Picota” en Bogotá el 21 de septiembre de 2016, cuando para esa última calenda Vélez Ramírez se encontraba en la cárcel de Palmira.

Y en cuanto a las evidencias de declarantes relacionadas en el informe del investigador, como se anticipó, la primera instancia escudriñó el relato de Rodolfo Echeverry García para restarle valor demostrativo, no tanto por la relación de dependencia con Cadena Ramírez, sino porque en su primera declaración adujo que no conocía la razón por la cual realizaba estos giros, y que recibió la llamada de la señora María Elena Vélez, hermana de Carlos Enrique Vélez, en la que pedía la colaboración para un niño que se encontraba grave en una clínica, persona que en este escenario desvirtuó ese relato de Echeverry García que, dicho sea de paso, en la segunda declaración optó por calificar los dineros por él remitidos a través de empresas de “chance”, como si se trataran de viáticos o de ayuda humanitaria, en claro propósito de favorecer a quienes pidieron la prueba.

(...)

En cuanto a lo atestado por Máximo Cuesta Valencia, Luis Alberto Castañeda, Giovanni Cadavid y Elmo José Mármol, si bien la primera instancia no analizó su relato, lo cierto es que expresaron que en verdad Vélez Ramírez había relatado la historia del senador Iván Cepeda en varias ocasiones, aspecto que, según viene de verse, no ofrece discusión, en tanto así igualmente consta en la declaración jurada que rindió el 1° de diciembre de 2016, lo que impide desvirtuar la falta disciplinaria enrostrada, según se expuso ampliamente en el acápite ii) de estas consideraciones, al quedar claro el contacto previo que tuvieron los abogados Cadena Ramírez y Sánchez Cañón, a quien dicho sea de paso, la Corte Suprema de Justicia le expidió igualmente copias penales en el radicado 52240 seguido contra el ex presidente.

(...)

Entonces, los indicios a los que se hizo alusión permiten inferir, a través de las reglas de la experiencia y de la lógica, que el abogado Cadena Ramírez desde antes del 1° de diciembre de 2016 (fecha de la declaración de Vélez Ramírez en el caso que se siguió a Uribe Escobar), se compartía información con su colega Sánchez Cañón, mas no solamente algún caso de consultoría en extradición o que tuvieron un encuentro “casual” en un aeropuerto, cuya ocasión aprovechó para entregarle alguna documentación, como lo sostuvo en alguno de sus pasajes.

(...)

En consecuencia, por las razones que vienen de explicarse y porque los argumentos de los recurrentes no tuvieron la capacidad de socavar los razonamientos que tuvo la primera instancia para declarar la responsabilidad de los encartados, se confirmará el fallo apelado, no sin antes negar las solicitudes de nulidad invocadas por la defensa de Cadena Ramírez [...].”



(Cursiva original del texto, negrilla original del texto y subrayado fuera del texto)

46. La transcripción anterior permite evidenciar que el debate planteado en esta sede constitucional fue analizado por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y no se observa que la decisión proferida en sede disciplinaria hubiese sido arbitraria o, se hubiesen desconocidos los derechos fundamentales de la parte actora en el trámite del proceso sancionatorio.

47. De hecho, lo que se aprecia es que el juez hizo un análisis de la Sentencia C-440 de 1.º de diciembre de 2022²⁰ y a partir de dicha providencia concluyó que tratándose de procesos disciplinarios contra abogados es razonable que un mismo funcionario ejerza las funciones de instrucción y juzgamiento, en tanto que se *“persiguen un fin no prohibido, asociado a la necesidad de asegurar la celeridad y la eficacia en el trámite de estas investigaciones disciplinarias de la profesión, así como de contribuir a solventar la problemática de congestión judicial en este ámbito”*.

48. Asimismo, el *ad quem* realizó un estudio exhaustivo del material probatorio recaudado, concluyendo que los argumentos del recurso de apelación no tuvieron la capacidad de socavar los razonamientos del fallo de primera instancia, que declaró la responsabilidad disciplinaria del accionante.

49. En este punto, vale la pena recordar que de conformidad con el principio de libre valoración de la prueba y de los principios de autonomía e independencia judicial (artículos 228 y 230 de la Constitución Política), los jueces gozan de amplias facultades para valorar las pruebas del proceso. En ese sentido, es al juez natural de la causa a quien le corresponde determinar el valor de cada medio de prueba, bajo las reglas de la sana crítica.

50. De ahí que la posibilidad de cuestionar una providencia judicial por una inconformidad con la valoración de las pruebas solo tiene cabida cuando la decisión contenga errores graves, que desconozcan los principios de la sana crítica. Vale la pena aclarar que en esta oportunidad lo perseguido por el actor es controvertir el análisis probatorio efectuado por el juez disciplinario, lo que claramente constituye una desnaturalización de este mecanismo, en tanto que está siendo utilizado como una tercera instancia.

51. En tal virtud, vale la pena señalar que la acción de *“tutela contra providencias judiciales implica un juicio de validez y no un juicio de corrección del fallo cuestionado”*²¹.

²⁰ Corte Constitucional, Expediente D-14802 M.P. Alejandro Linares Cantillo

²¹ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia SU-215 de 2022, M.P. Natalia Ángel Cabo; 16 de junio de 2022.



52. Significa lo expuesto, en palabras de la Corte Constitucional, que este “*mecanismo de amparo constitucional*” no puede ser “*utilizado indebidamente como una instancia adicional para discutir los asuntos de índole probatorio o de interpretación de la ley que dieron origen a la controversia judicial*”; ya que en “*el marco de cada proceso, las partes cuentan con los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios dispuestos por el legislador para combatir las decisiones de los jueces que estimen arbitrarias o incompatibles con sus derechos*”²². En esa medida, “[s]i luego de agotar dichos recursos persiste una clara arbitrariedad judicial, solo en ese caso se encuentra habilitada la tutela contra providencias judiciales”²³.

53. Conforme a lo anotado, la Sala declarará improcedente la presente acción de tutela por no cumplir con el requisito general de procedencia de la relevancia constitucional, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: RECONOCER al señor Juan José Salazar Cruz como coadyuvante de la parte accionante.

SEGUNDO: DECLARAR IMPROCEDENTE la presente acción de tutela, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: NOTIFICAR esta providencia por el medio más expedito, en los términos de los artículos 16 y 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

CUARTO: En caso de no ser impugnada la presente providencia, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Se deja constancia que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

²² Ibidem.

²³ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia SU- 026 DE 2021, Exp. No. 7.826.947, M.P. Cristina Pardo Schlesinger; 5 de febrero de 2021.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-07620-00
Accionante: Diego Javier Cadena Ramírez

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Consejero de Estado
Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.