

DEBIDO PROCESO-Unicidad

La unicidad del debido proceso, que no justifica distinguir entre un debido proceso legal y otro constitucional, lleva a esta Corte a examinar si en efecto se presentaron las irregularidades denunciadas por el actor y si la acción de tutela, de otro lado, es procedente.

JURAMENTO/SANCION DISCIPLINARIA/QUEJA CONTRA EMPLEADO

El juramento es una ritualidad que busca dotar de credibilidad a la versión de un testigo que, por diversos factores objetivos y subjetivos, podría desviar al juzgador de la comprobación científica de los hechos investigados. En lo atinente al régimen disciplinario, establecen que para aplicar una sanción disciplinaria bastará una declaración de testigo “bajo juramento” que ofrezca serios motivos de credibilidad o un indicio grave de que el investigado es responsable. En el caso sub examine, no obstante, pese a que la queja contra el peticionario no seendió bajo la gravedad del juramento, el afectado podía ser válidamente sancionado, ya que la ley sólo exige para imponer una sanción, la existencia de un indicio grave de responsabilidad disciplinaria.

PRUEBAS-Omisión

La omisión de una prueba objetivamente conducente en el proceso que se sigue contra el peticionario, constituye una violación a su derecho de defensa y al debido proceso. El derecho que tiene el procesado a no ser considerado culpable hasta tanto no se demuestre lo contrario mediante sentencia judicial, está íntimamente ligado a la existencia de medios de prueba y de específicos procedimientos de evaluación y trámite cuyo desarrollo y análisis está prioritariamente en cabeza del juez. En el caso sub-judice, el fiscal ha desconocido tanto los medios de prueba como los procedimientos que protegen la presunción de inocencia. Lo primero, al no pronunciarse sobre la petición de prueba y, lo segundo, al no aceptar la práctica de una prueba conducente.

DERECHO A PRESENTAR PRUEBAS-Vulneración/RECHAZO DE PRUEBAS/DEBIDO PROCESO-Vulneración

La decisión de rechazar la prueba solicitada carece de la debida motivación. No basta que el funcionario encargado de administrar el debate probatorio niege, en forma indefinida, la relación de la prueba solicitada con los hechos investigados. Por el contrario, debe exponer las razones que sustentan su aserción, a fin de que la parte interesada pueda, si lo considera necesario, controvertir dichas razones ante otra autoridad mediante el ejercicio de los recursos de ley. La omisión en decretar y practicar la única prueba de descargo, objetivamente conducente, afecta el núcleo esencial del derecho a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra, ya que la efectividad de este derecho está mediada íntegramente por el ejercicio razonable y de conformidad con la Constitución de la facultad de disponer la práctica de pruebas en el proceso.

PERJUICIO IRREMEDIABLE-Retraso en ingreso a carrera administrativa/DEBIDO PROCESO-Vulneración/SUSPENSION DE ACTO ADMINISTRATIVO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

La disminución de las posibilidades de un mejoramiento laboral por el necesario retraso en el ingreso a la carrera administrativa (que podría prolongarse por tiempo indefinido debido a que depende de múltiples factores de orden técnico y presupuestal), constituye un daño grave e inminente que requiere de la adopción de medidas preventivas de carácter urgente e impostergradable. En sede de tutela se observa que la consecuencia directa de la vulneración del derecho al debido proceso, en este caso, no es otra que la pérdida de la apelación como medio de defensa. En este orden de ideas, la protección inmediata, atendida la naturaleza de la vulneración, debe restituir al afectado el instrumento de defensa del que ha sido privado. La Corte procederá a suspender la resolución, hasta tanto la autoridad competente resuelva sobre el recurso de apelación oportunamente interpuesto contra la resolución.

MORALIDAD PUBLICA

Las múltiples irregularidades cometidas en el proceso disciplinario adelantado contra el petente frustan la persecución eficaz y oportuna de las infracciones que comprometen la moralidad de la administración pública. El reducido despliegue investigativo del funcionario instructor, los errores cometidos en la recepción de las pruebas que menguan la solidez y contundencia de los cargos imputados y la errática valoración de los escasos medios de prueba acopiados, traen como consecuencia la innecesaria conversión del presunto infractor en víctima, alejando las posibilidades de deducir la condigna responsabilidad.

ENERO 16 DE 1995

Ref.: Expediente T- 46410

Actor: URIEL MOLINA GRISALES

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Temas:

-Vulneración del derecho al debido proceso -Unicidad del debido proceso y procedencia de la acción de tutela

-Moralidad pública, corrupción y diligencia de las autoridades públicas

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela número T-46410 promovido por URIEL MOLINA GRISALES contra el Director de la Unidad Ejecutora de Saneamiento Ambiental de Sevilla, Valle del Cauca.

ANTECEDENTES

1. URIEL MOLINA GRISALES, servidor público vinculado a la Unidad Ejecutora de Saneamiento Ambiental de Sevilla, interpone acción de tutela contra el Director de la entidad, por vulneración del derecho al debido proceso en la investigación disciplinaria que se le adelantó por la presunta violación al régimen disciplinario de los empleados públicos.

2. GABRIEL VARGAS PACHECO, dueño del establecimiento “Bar Los Tangos”, presentó el 23 de marzo de 1994 una queja contra el promotor de saneamiento ambiental URIEL MOLINA GRISALES. En el curso de la visita realizada a su establecimiento comercial, en desarrollo de los trámites para obtener la renovación de la licencia sanitaria, el funcionario acusado supuestamente le exigió una suma de dinero (tres mil pesos), a fin de permitirle prescindir de los exámenes médicos requeridos para la expedición de la licencia.

3. El Director de la entidad designó al Supervisor de Saneamiento de la Unidad, LUIS CARLOS BEDOYA, para que adelantara en el término de diez (10) días hábiles la respectiva investigación disciplinaria.

4. Luego de una prórroga de treinta (30) días concedida por el Director de la Unidad al funcionario instructor para concluir la investigación, éste formuló el correspondiente pliego de cargos. El cargo único por el que se sindicó a URIEL MOLINA GRISALES se formuló en los siguientes términos:

“Solicitar y recibir dinero para trámite de exámenes de laboratorio para la expedición de la Licencia Sanitaria del establecimiento denominado Bar Los Tangos, ubicado en la carrera 17 número 15-43 del Municipio de Caicedonia y de propiedad del señor Vargas Pacheco”.

Como normas infringidas por la conducta del acusado se citaron el artículo 29 inciso F del Decreto 694 de 1975 (de los derechos, deberes y prohibiciones de los funcionarios del Sistema Nacional de Salud), el artículo 48 numerales 6º y 9º del Decreto 482 de 1985 (reglamentario del régimen disciplinario para los empleados públicos) y el artículo 140 del Código Penal (delito de concusión).

El artículo 48 del Decreto 482 de 1985, en lo pertinente, dispone:

” Art. 48. De algunas faltas que dan lugar a la aplicación de la sanción de destitución.

(...)

” 6. Recibir para sí, o para un tercero, dinero u otra utilidad, o aceptar remuneratoria directa o indirecta, para ejecutar, retardar u omitir un acto propio del cargo, o para ejecutar uno contrario a los deberes oficiales.

(...)

" 9. Interesarse ilícitamente en provecho propio o de un tercero, en cualquier clase de contrato u operación en que deba intervenir por razón de su cargo o de sus funciones."

5. El petente presentó oportunamente sus descargos. Solicitó que se demostrara lo imputado por el demandante y negó que lo afirmado en la queja fuera cierto. Adujo que es de público conocimiento que para la expedición de licencias sanitarias a éste tipo de establecimientos no se requiere la practica de exámenes de laboratorio y que el señor Vargas Pacheco, por ser propietario del Bar desde hace muchos años, conoce el procedimiento respectivo.

6. En relación con los motivos que pudo tener el quejoso para denunciarlo, el petente manifestó que la denuncia era una represalia por el no pago de una deuda por consumo de licor en el establecimiento del denunciante.

"Para que una persona denuncie a otra - señala en su escrito -, debe existir un motivo ... no excuso que en días pasados le firmé un vale por venta de licor, pues, en dicho establecimiento estuve departiendo con el señor ROBERTO ARIAS ECHEVERRY ... La cuenta por licor ascendió a veintidós mil pesos. De esa suma yo cancelé el 50% y el señor ROBERTO ARIAS quedó debiendo el resto de dinero, ... pero como yo soy conocido del señor VARGAS PACHECO, entonces, le firmé un vale por once mil pesos, pues, él mismo VARGAS PACHECO exigió que se lo firmara porque no conocía al señor ROBERTO ARIAS."

7. Por último, solicitó que se recepcionara la declaración del señor ROBERTO ARIAS ECHEVERRY en relación con los hechos relatados.

8. El 20 de mayo de 1994, el investigador dispuso el cierre de la investigación y presentó al director de la Unidad Ejecutora de Saneamiento Ambiental un informe sobre la investigación disciplinaria adelantada, en el que sugirió imponer como sanción la destitución, debido a la gravedad de la falta cometida. En cuanto a la prueba solicitada por el acusado para demostrar su inocencia, el funcionario instructor no consideró necesario recepcionar la declaración del señor ARIAS ECHEVERRY "por no tener relación con los cargos imputados al señor MOLINA GRISALES".

10. El funcionario afectado interpuso, dentro del término de ejecutoria, recurso de apelación

contra la resolución 077 de mayo 24 de 1994. El 2 de junio de 1994, dentro del término para sustentar el recurso interpuesto, el petente formuló la impugnación con base en los siguientes argumentos:

10.1 Se violó el derecho de defensa al no decretarse en el proceso disciplinario la declaración del señor ARIAS ECHEVERRY, testigo directo del incidente con el quejoso VARGAS PACHECO.

10.2 La queja del señor VARGAS PACHECO y su ratificación fueron recepcionadas sin que se prestara juramento, formalidad exigida por la ley para poder sancionar. Estas pruebas, fundamento exclusivo de la sanción impuesta, carecen de toda validez y están viciadas de nulidad. Por consiguiente, ha debido ser absuelto del cargo imputado.

10.3 El funcionario instructor no fue imparcial, pues en varias ocasiones tuvieron discusiones.

10.4 Se debió correr traslado a la comisión de personal para que emitiera concepto antes de proferirse la decisión sancionatoria.

10.5 El petente dejó constancia de que el 27 de mayo solicitó, por escrito, al director de la Unidad copia de todo lo actuado, pero que ésta le fue negada, aduciendo que el informe presentado por el investigador era de carácter reservado, con lo que se desconoció el principio de la publicidad del proceso disciplinario.

11. Mediante Resolución 083 del 7 de junio, el director de la Unidad Ejecutora de Saneamiento Ambiental de Sevilla, confirmó la sanción impuesta por él mismo al peticionario. Consideró que las razones esgrimidas por el funcionario sancionado carecían de fundamento. Aseveró que no se violó el derecho de defensa al no recepcionar el testimonio del señor ARIAS ECHEVERRY, ya que esta prueba se estimó inconducente para el esclarecimiento de los hechos.

12. El peticionario interpone la acción de tutela contra las decisiones de la autoridad administrativa – resoluciones 077 de mayo 24 y 083 de junio 7 de 1994 – para evitar un perjuicio irremediable. Sostiene que la autoridad pública demandada vulneró sus derechos al debido proceso y de defensa, como consecuencia de la tramitación irregular del recurso de apelación elevado contra la resolución 077 de mayo 24 de 1994, impugnación desatada por

el mismo funcionario que profirió la decisión sancionatoria.

“La presente ACCION DE TUTELA, para mí es de vital importancia, porque considero que el fallador DR. LEONARDO HERNANDEZ AGUIRRE, debió enviar a la segunda instancia la investigación disciplinaria para que se conociera sobre la apelación que interpuse, trámite que no se le dio y esta decisión me ocasiona un perjuicio irremediable por cuanto se me cercenó el respectivo derecho de defensa; además fuera de este perjuicio se debe tener en cuenta que se me diezmó el sueldo mensual y prima de servicios, pues estos fueron descontados en el mismo mes de junio; pues ni siquiera tuvieron en cuenta los días que laboré en ese mes.

“La decisión que tomó el señor Director de la Unidad Ejecutora de Saneamiento de Sevilla, DR. LEONARDO HERNANDEZ AGUIRRE, me está afectando por cuanto la hoja de vida ya debe estar registrado dicha sanción, y como en la actualidad estoy haciendo gestiones para concursar en carrera administrativa, también va a estar registrado este antecedente disciplinario en la División de registros y control de la Procuraduría General de la Nación.”

13. El actor manifiesta que no presentó demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo por ser un trabajador que apenas percibe un salario de \$149.000 pesos para sostener a su familia, no estando en capacidad de sufragar los costos que demandaría el respectivo proceso.

14. El Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, Sección Segunda, mediante sentencia del 19 de junio de 1994, rechazó la solicitud de tutela por improcedente. Consideró que la presunta violación del “principio” del debido proceso en el trámite del proceso disciplinario, no podía ser analizada mediante el mecanismo de la acción de tutela, ya que para el efecto debía estudiarse la legalidad de los actos administrativos, a través del ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral. En cuanto a la carencia de medios económicos para contratar a un abogado, sostuvo que ésta “no es excusa válida para interpretar que no cuenta con los medios de defensa idóneos, pues, de acuerdo con la ley, aún tiene la posibilidad de acudir ante esta jurisdicción para someter a su estudio la legalidad de los actos mencionados”.

Pese a lo anterior, el Tribunal de tutela reconoció la existencia de varias irregularidades en el trámite del proceso disciplinario seguido al denunciante.

“No sobra advertir – anota -, sin que se constituya en un avance prejuzgativo del análisis que podría hacerse de tales actos mediante la acción pertinente, que, en verdad el acto sancionatorio, además de carecer de motivación, no incluyó la necesaria calificación de la falta cometida por el empleado, ni también un análisis valorativo del material probatorio; sin embargo, se desconocen las demás piezas del expediente disciplinario, como para continuar avanzando en su estudio”.

“Del mismo modo, vale la pena comentar que extrañamente el recurso de apelación fue resuelto por el mismo funcionario que impuso la sanción, cuando de acuerdo con la ley le correspondía al superior jerárquico”.

15. La anterior sentencia no fue impugnada. Seleccionada para revisión, correspondió a esta Sala su conocimiento. A solicitud del magistrado ponente, el Director de la Unidad Ejecutora de Saneamiento Ambiental de Sevilla, mediante oficio UES-256 del 15 de noviembre de 1994, remitió copia auténtica del proceso disciplinario adelantado contra el peticionario.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Unicidad del derecho al debido proceso y procedencia de la acción de tutela

1. El petente funda su solicitud de tutela contra los actos administrativos que le impusieron una sanción disciplinaria, en el hecho de que la administración, al adelantar el respectivo proceso disciplinario en su contra, cometió tres irregularidades que acarrearán como consecuencia la violación de su derecho constitucional fundamental al debido proceso, a saber: la sanción impuesta con base exclusivamente en una queja tramitada sin la formalidad del juramento (i); la omisión en decretar y practicar una prueba conducente para el esclarecimiento de los hechos (ii), y la falta absoluta de competencia de la autoridad pública que impuso la sanción para resolver el recurso de apelación oportunamente interpuesto contra la resolución sancionatoria (iii).

El Juez de tutela – Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, Sección Segunda – rechazó por improcedente la acción de tutela, ya que, a su juicio, los hechos expuestos por el petente como sustento de su petición, son materia del juicio de legalidad de los actos administrativos, cuyo análisis corresponde exclusivamente a la justicia contencioso administrativa, a través del examen de la correspondiente acción de nulidad y

restablecimiento del derecho de carácter laboral.

2. Las investigaciones o juicios seguidos a particulares o a servidores públicos por hechos punibles o contravencionales y disciplinarios, deben ceñirse estrictamente a las ritualidades que la Constitución y las leyes establecen. Sólo de esta forma es posible mantener un relativo equilibrio entre el ius puniendi del Estado y los derechos individuales del imputado, de manera que se garantice a este último una real y oportuna defensa frente al poder coercitivo del Estado

3. El derecho al debido proceso, aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, contiene en su núcleo esencial, junto a las facultades que enumera el artículo 29 de la C.P., la pretensión de respeto a la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio y actuación pública. Por este aspecto, el debido proceso, corresponde a un derecho que, por lo menos parcialmente, es objeto de configuración legal. La circunstancia anotada, así lo entiende la Corte, no relativiza este derecho que conserva no obstante su naturaleza de fundamental. El derecho examinado se satisface justamente dando estricto cumplimiento a las “formas legales propias de cada juicio”.

Configurado de este modo el derecho fundamental al debido proceso, la violación de las formas legales propias de los juicios y actuaciones administrativas, comporta agravio no sólo a la ley específicamente quebrantada, sino a la constitución misma. En principio, el medio impugnativo al cual se debe acudir para ventilar el desacato al debido proceso ha de ser necesariamente el ordinario. En su ausencia procederá la acción de tutela por vía subsidiaria y, de manera preventiva, si pese a existir un medio de defensa, resulta necesaria como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Es claro que el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, si los existentes fueron utilizados y, sin embargo, la violación manifiesta del debido proceso subsiste. En este evento, la acción de tutela procede no como recurso extraordinario – que no lo es -, sino como medio de protección inmediata cuya interposición se justifica en condiciones excepcionales de manifiesta y ostensible violación del derecho fundamental y de no disponibilidad de medios de defensa para contrarrestarla.

La unicidad del debido proceso, que no justifica distinguir entre un debido proceso legal y otro constitucional, lleva a esta Corte a examinar si en efecto se presentaron las

irregularidades denunciadas por el actor y si la acción de tutela, de otro lado, es procedente.

Irregularidades en el proceso disciplinario y vulneración del derecho al debido proceso

Recepción de la formalidad del juramento como requisito para imponer una sanción disciplinaria

4. El juramento es una formalidad procesal de la que, por virtud de la ley, puede depender el valor de un medio de prueba – testimonio de tercero, confesión de parte -. Su finalidad es advertir al interviniente en un proceso de la importancia moral y legal de la verdad para el esclarecimiento de los hechos investigados. En materia del testimonio de terceros, el juramento dota de eficacia legal a lo declarado por un testigo mediante la admonición de las consecuencias negativas que pueden desencadenarse en su contra en caso de faltar a la verdad. El juramento es, por lo tanto, una ritualidad que busca dotar de credibilidad a la versión de un testigo que, por diversos factores objetivos y subjetivos, podría desviar al juzgador de la comprobación científica de los hechos investigados.

La Ley 13 de 1984 y su Decreto reglamentario 482 de 1985, en lo atinente al régimen disciplinario, establecen que para aplicar una sanción disciplinaria bastará una declaración de testigo “bajo juramento” que ofrezca serios motivos de credibilidad o un indicio grave de que el investigado es responsable disciplinariamente (L 13 de 1984, art. 18, D. 482 de 1985, art. 28). El valor probatorio de la declaración de un tercero, está condicionado íntegramente al cumplimiento de la solemnidad legal, entre otras cosas, porque mediante esta simple formalidad, lo que es una versión libre de unos hechos adquiere connotaciones jurídicas, que pueden eventualmente traducirse en la restricción de los derechos individuales del infractor.

En el caso sub examine, la única prueba de los hechos presuntamente acaecidos en el establecimiento Bar Los Tangos, es la queja de su propietario y su posterior ratificación, declaraciones testimoniales rendidas ambas sin la formalidad del juramento.

No obstante, pese a que la queja contra el peticionario no seendió bajo la gravedad del juramento, el afectado podía ser válidamente sancionado, ya que la ley sólo exige para imponer una sanción, la existencia de un indicio grave de responsabilidad disciplinaria.

Conducencia para el esclarecimiento de los hechos de la prueba solicitada por el acusado

5. En principio, la conducencia de las pruebas de descargo está librada al juicio o apreciación racional del funcionario instructor. A este corresponde por ley decretar y ordenar la práctica de las pruebas que considere pertinentes. El ejercicio de esta facultad legal, por otra parte, es susceptible de control mediante la interposición oportuna de los recursos de ley.

La discrecionalidad del funcionario administrativo o judicial para admitir la práctica de pruebas solicitadas por el acusado, se enmarca dentro de los principios constitucionales de presunción de inocencia y de imparcialidad. La utilización arbitraria y carente de motivación de esta atribución, constituye una vulneración del derecho a la defensa, en particular, del “derecho a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra” (CP art. 29).

El juicio sobre la conducencia de las pruebas solicitadas, reúne elementos evaluativos y técnicos, pero también racionales. El juez debe sopesar la aptitud del medio de prueba invocado en relación con los hechos objeto de verificación y con la responsabilidad que pueda deducirse al inculpado, prestando especial atención a aquellas peticiones que pudieran encubrir estrategias dilatorias. Por otra parte, está en la obligación de garantizar la efectividad del derecho de defensa del acusado, decretando y practicando las pruebas que puedan tener alguna relación sustancial con los hechos investigados. La Corte se pronunció anteriormente sobre los efectos constitucionales de la omisión en decretar una prueba objetivamente conducente para el esclarecimiento de los hechos. La doctrina constitucional sentada en esa ocasión es igualmente aplicable en el presente caso:

“La investigación y el descubrimiento de la verdad suponen la puesta en tela de juicio de los elementos fácticos y normativos que ingresan al proceso y, en consecuencia, presuponen el debate y la confrontación entre las diferentes versiones y partes. El proceso no puede ser concebido como una serie de pasos encaminados a la demostración de una hipótesis planteada por el fiscal o juez. Así se eliminaría su connatural elemento dialéctico, cuya presencia activa en todas sus fases, asegura que la verdad real aflore a partir de la controversia. De acuerdo con la naturaleza bilateral del proceso penal, el imputado debe ser oído y sus argumentos deben ser sopesados con indagaciones y estudio.

“El principio de contradicción (C.P.P. art. 7) es el fundamento de la realización del principio

de defensa (C.P.P. art. 1 inc. 1) y, éste a su vez, es condición necesaria para la efectividad del derecho al debido proceso (C.P.P. art. 1). De esta cadena de elementos se desprende el postulado de la imparcialidad del funcionario judicial, que se concreta en la obligación de investigar tanto lo favorable como lo desfavorable al sindicado y que se encuentra consagrado en la ley penal (C.P.P. art. 249) y en la Constitución (C.P. art. 250 inc. último).

“De otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ratificado por la ley 74 de 1968), consagra en su artículo 14-3-d, el derecho de toda persona acusada de haber cometido un delito, de interrogar o hacer interrogar en el proceso, tanto a los testigos de cargo como a los de descargo y ello en las mismas condiciones. La Convención Interamericana (ratificada por la ley 16 de 1972), establece en su artículo 8-2-f, el derecho del inculcado a obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos. Tres posibilidades pueden ser diferenciadas en esta manifestación del derecho de defensa del sindicado, imputado o procesado: 1) la de interrogar a los testigos que intervienen en su contra, 2) la de presentar testigos que declaren a su favor y 3) la de participar, en condiciones de igualdad, en todo el proceso de contradicción y debate que se lleva a cabo con la presentación de testigos.

“La omisión de una prueba objetivamente conducente en el proceso que se sigue contra el peticionario, constituye una violación a su derecho de defensa y al debido proceso. El derecho que tiene el procesado a no ser considerado culpable hasta tanto no se demuestre lo contrario mediante sentencia judicial, está íntimamente ligado a la existencia de medios de prueba y de específicos procedimientos de evaluación y trámite cuyo desarrollo y análisis está prioritariamente en cabeza del juez. En el caso sub-judice, el fiscal ha desconocido tanto los medios de prueba como los procedimientos que protegen la presunción de inocencia. Lo primero, al no pronunciarse sobre la petición de prueba y, lo segundo, al no aceptar la práctica de una prueba conducente.”¹

El querellante circunscribió la queja contra el petente al hecho de que éste le exigió el pago de tres mil pesos con miras a tramitar la renovación de la licencia sanitaria de su establecimiento de comercio. El sindicado sostiene que la denuncia obedece a una retaliación del dueño del bar a raíz de no haberle cancelado totalmente una deuda dineraria por consumo de licor, de lo cual puede dar fe ROBERTO ARIAS ECHEVERRY, cuyo testimonio se solicitó. El funcionario instructor niega que exista una relación entre ambos hechos.

A juicio de la Corte, la decisión de rechazar la prueba solicitada carece de la debida motivación. No basta que el funcionario encargado de administrar el debate probatorio niege, en forma indefinida, la relación de la prueba solicitada con los hechos investigados. Por el contrario, debe exponer las razones que sustentan su aserción, a fin de que la parte interesada pueda, si lo considera necesario, controvertir dichas razones ante otra autoridad mediante el ejercicio de los recursos de ley. En el caso sub examine, la declaración de un testigo presencial de lo que supuestamente fue una transacción comercial entre el quejoso y el funcionario denunciado, es relevante para esclarecer los posibles motivos que el primero pudo haber tenido para elevar una queja en contra del peticionario, desde luego sin perjuicio de la necesidad de desvirtuar el hecho mismo de la alegada solicitud de dinero con el objeto de facilitar la obtención de la licencia. Si bien, en principio, no habría lugar, en virtud del principio de la buena fe, a dudar de la versión de los hechos narrada por el señor VARGAS PACHECO, en las circunstancias concretas del caso - recepción de la queja sin la formalidad del juramento, exíguo monto del dinero presuntamente exigido, pretermisión de un requisito (exámenes de laboratorio) totalmente ajeno a la renovación de la licencia sanitaria -, la única prueba de descargo solicitada por el actor parece objetivamente conducente para establecer la veracidad de los hechos expuestos por quien elevó la queja.

La omisión en decretar y practicar la única prueba de descargo, objetivamente conducente, afecta el núcleo esencial del derecho a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra (CP art. 29), ya que la efectividad de este derecho está mediada íntegramente por el ejercicio razonable y de conformidad con la Constitución de la facultad de disponer la práctica de pruebas en el proceso.

Autoridad competente para desatar el recurso de apelación

6. La resolución del recurso de apelación interpuesto dentro del término legal contra la resolución 077 de mayo 26 de 1994, por parte del mismo funcionario que impuso la sanción, viola el derecho fundamental a impugnar la sentencia condenatoria (CP art. 29). Es absurdo que la propia autoridad acusada de desconocer la ley en el trámite de un proceso disciplinario, sea la que enjuicie la legalidad de sus propios actos. Consustancial al recurso de apelación - a diferencia del recurso de reposición por el que se permite a la administración revisar sus actuaciones -, es que su resolución provenga de una autoridad diferente generalmente de superior jerarquía, de la autoridad cuestionada. Sólo así se garantiza la

debida imparcialidad en el proceso.

El Director de la Unidad Ejecutora de Saneamiento Ambiental, carecía de competencia para resolver el recurso de apelación contra la resolución por él mismo adoptada. La resolución 083 de junio 7 de 1994 viola flagrantemente el artículo 29 de la Constitución.

A pesar de lo anterior, el Juez de tutela se limita a manifestar su extrañeza de que el recurso de apelación haya sido resuelto por el mismo funcionario que impuso la sanción, cuando de acuerdo con la ley su resolución correspondía al superior jerárquico. En esta ocasión, la falta de un análisis cuidadoso de la procedencia de la acción de tutela, llevó al tribunal a minimizar la actuación irregular de la autoridad administrativa, pese a su extrema gravedad para la efectividad de los derechos constitucionales del peticionario.

La acción de la tutela fue ejercida como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable

7. El Tribunal de tutela pasa por alto que la acción de tutela se interpuso como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y deniega la protección solicitada, porque el afectado dispone de otros medio de defensa judicial. Si bien, en principio, la procedencia de la acción de tutela se condiciona a la inexistencia de otros mecanismos legales para procurar la defensa de los derechos fundamentales, la eventualidad de que se presente un perjuicio irremediable para el afectado, admite el ejercicio transitorio del mecanismo constitucional, pese a la coexistencia de otras acciones o recursos contra los actos u omisiones de la autoridad.

Antes de rechazar la acción de tutela por improcedente y pese a que el petente disponía de otro medio de defensa judicial, el Tribunal de tutela ha debido analizar si el perjuicio que pretendía evitar con su interposición, tenía carácter irremediable.

La jurisprudencia constitucional ha señalado algunas características distintivas del perjuicio irremediable: la amenaza de daño debe ser inminente; la respuesta o reacción para evitar el perjuicio ha de ser urgente; el perjuicio deber ser grave en consideración a la importancia del bien jurídico afectado o amenazado y, finalmente, la medida judicial a adoptar, impostergable, lo que justifica la tutela transitoria de los derechos fundamentales² .

8. La sanción disciplinaria de suspensión por el término de un mes y la privación del salario correspondiente a este período de tiempo representa para el solicitante el recorte de sus prestaciones sociales – prima de servicios –, la lesión de su buen nombre como consecuencia de la anotación en su hoja de vida de la falta disciplinaria cometida y la disminución de las posibilidades de ingresar a la carrera administrativa mediante concurso para el cual venía adelantando gestiones.

De las consecuencias antes anotadas, sólo la disminución de las posibilidades de un mejoramiento laboral por el necesario retraso en el ingreso a la carrera administrativa (que podría prolongarse por tiempo indefinido debido a que depende de múltiples factores de orden técnico y presupuestal), constituye un daño grave e inminente que requiere de la adopción de medidas preventivas de carácter urgente e impostergable, más aún cuando la presunción de legalidad de una de las actuaciones administrativas cuestionadas – la resolución 083 de junio 7 de 1994 –, no resiste el más mínimo análisis de constitucionalidad.

En sede de tutela se observa que la consecuencia directa de la vulneración del derecho al debido proceso, en este caso, no es otra que la pérdida de la apelación como medio de defensa. En este orden de ideas, la protección inmediata, atendida la naturaleza de la vulneración, debe restituir al afectado el instrumento de defensa del que ha sido privado.

En consecuencia, la Corte procederá a suspender la mencionada resolución 083 de junio 7 de 1994, hasta tanto la autoridad competente resuelva sobre el recurso de apelación oportunamente interpuesto contra la resolución 077 de mayo 26 de 1994.

Moralidad pública, lucha contra la corrupción y diligencia de las autoridades encargadas de fiscalizar las actuaciones de los funcionarios públicos

9. Del estricto respeto de las garantías procesales en la investigación penal o disciplinaria, no sólo depende la integridad de los derechos de la persona sino el éxito del Estado en la lucha contra la corrupción. La tramitación deficiente, tardía o que apareje desconocimiento de los principios y las formas que rigen la investigación y el juzgamiento de las conductas contrarias al orden jurídico, en especial las cometidas por los propios servidores públicos, lesiona la dignidad y la legitimidad del Estado y, en lugar de erradicar la corrupción, la afianzan.

Las múltiples irregularidades cometidas en el proceso disciplinario adelantado contra el

petente frustan la persecución eficaz y oportuna de las infracciones que comprometen la moralidad de la administración pública. El reducido despliegue investigativo del funcionario instructor, los errores cometidos en la recepción de las pruebas que menguan la solidez y contundencia de los cargos imputados y la errática valoración de los escasos medios de prueba acopiados, traen como consecuencia la innecesaria conversión del presunto infractor en víctima, alejando las posibilidades de deducir la condigna responsabilidad.

La superficialidad y negligencia en la persecución de las conductas ilícitas y venales fortalece al corrupto. A simple vista se observa que la sanción dispuesta en la ley para los hechos de los que se sindicó al peticionario, sería la destitución. No obstante, inexplicablemente, tal vez para compensar la deficiente instrucción del proceso, el funcionario sancionador, pese a que en su concepto se encontraba plenamente demostrada la responsabilidad disciplinaria, impuso como sanción la suspensión del cargo por treinta días y no la destitución. El monto del presunto cobro irregular – tres mil pesos – tampoco afecta el tipo de sanción a imponer en caso de demostrarse la responsabilidad del procesado. En términos de moral pública, de igual manera se afecta la dignidad de la función pública si sus representantes exigen un peso o un millón, para ejecutar las tareas propias de su cargo.

Por otra parte, la prueba solicitada por el sindicato no sólo podría haber contribuido a su absolución, sino a establecer con claridad qué tipo de relaciones mantiene éste, en su calidad de inspector de saneamiento ambiental, con los dueños de los establecimientos objeto del control estatal, ya que la existencia de vínculos incompatibles con el ejercicio del cargo, puede representar un comportamiento que, por sí mismo, constituya causal de mala conducta.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del 19 de junio de 1994, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, Sección Segunda.

SEGUNDO.- CONCEDER al señor URIEL MOLINA GRISALES, como mecanismo transitorio, la tutela de sus derechos fundamentales a la defensa y al debido proceso, y, en consecuencia, suspender transitoriamente, hasta que se decida la apelación interpuesta, la resolución 083

de junio 7 de 1994, proferida por el Director de la Unidad Ejecutora de Saneamiento Ambiental de Sevilla, Valle, y ordenar al mismo funcionario, o a quien haga sus veces, que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contado a partir de la notificación de la presente providencia, remita la totalidad del proceso disciplinario adelantado contra el funcionario URIEL MOLINA GRISALES, por queja presentada el 23 de marzo de 1994 por el señor GABRIEL VARGAS PACHECO, a la autoridad competente para que ésta resuelva, dentro del término legal, el recurso de apelación interpuesto contra la resolución 077 de mayo 26 de 1994 de esa misma dependencia, por el peticionario.

TERCERO.- LIBRESE comunicación al Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, Sección Segunda, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los dieciséis (16) días del mes enero de de mil novecientos noventa y cinco (1995)).

2 Corte Constitucional. Sentencia T-225 de 1993