

T-418-97

Sentencia T-418/97

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO DE TRAMITE EN PROCESO DISCIPLINARIO-Procedencia definitiva

PROCESO DISCIPLINARIO-Demostración objetiva de falta mediante pruebas

AUTO DE FORMULACION DE CARGOS-Providencia de trámite/AUTO DE FORMULACION DE CARGOS-Objeto de tutela por actuación irrazonable con abuso de poder por funcionario

El auto de formulación de cargos es una providencia de trámite que sienta los cimientos sobre los cuales se edifica el proceso disciplinario destinado a establecer la responsabilidad disciplinaria del inculpado, de modo que el órgano titular del poder disciplinario fija en aquélla el objeto de su actuación y le señala al imputado, en forma concreta, cual es la falta disciplinaria que se le endilga a efecto de que pueda ejercer su derecho de defensa. Con miras a no obstaculizar el ejercicio del poder disciplinario, que tiende a asegurar la moralidad, la ética y la eficiencia en los servicios administrativos y la conducta recta de los servidores públicos, una providencia de esta naturaleza sólo es cuestionable por la vía de la tutela cuando en forma manifiesta se observe que el funcionario competente para adelantar el correspondiente proceso actuó de una manera abiertamente irrazonable, o desproporcionada, con abuso de sus funciones, de modo que su actuación desconozca los pilares en que sustenta el debido proceso, según la Constitución.

DEBIDO PROCESO DISCIPLINARIO EN FORMULACION DE CARGOS

Las simples diferencias de interpretación que puedan existir con respecto al análisis del material probatorio con base en el cual se sustenten los cargos que se formulen, no pueden dar base para que se considere que existe una violación del debido proceso. Esta debe surgir de manera patente, porque admitir la acción de tutela en forma indiscriminada contra los autos que formulan cargos podría conducir a obstaculizar o a enervar la acción de los órganos titulares del poder disciplinario. Cualquier irregularidad que atente contra el debido proceso y que no se quiera impugnar o pueda ser conjurada a través de la tutela, puede ser alegada cuando se haga uso de la acción contenciosos administrativa contra el acto administrativo que imponga la sanción disciplinaria. En esta oportunidad, es claro que se pueden controlar jurisdiccionalmente por violación del debido proceso, al mismo tiempo, tanto los actos de trámite o preparatorios como el acto definitivo que impone la sanción. La Sala encuentra demostrada la violación del debido proceso en relación con la expedición del auto de formulación de cargos.

SUSPENSION PROVISIONAL EN EL CARGO-Elementos concurrentes y medida cautelar

Si bien la Ley 200 de 1995, concede al órgano competente la facultad de ordenar la suspensión provisional del investigado por el término de 3 meses, dicha potestad se encuentra reglada, pues sólo opera cuando la investigación verse sobre faltas gravísimas o graves y, además, existan serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio facilita la interferencia del presunto autor de la

falta en el trámite normal de la investigación, o cuando exista la posibilidad de la continuidad o reiteración de la falta; es decir, para que opere la suspensión se requieren dos elementos concurrentes: el atinente a la naturaleza de la falta y que se de uno de los dos supuestos mencionados. La suspensión provisional tiene la connotación de una medida cautelar, de naturaleza instrumental, que tiene una función dentro del proceso disciplinario, cual es la de asegurar que éste pueda desarrollarse normalmente y lograr su finalidad, con arreglo a los principios que rigen las actuaciones de la administración pública.

SUSPENSION PROVISIONAL DE GOBERNADOR-Medida justificada/FORMULACION DE CARGOS Y SUSPENSION PROVISIONAL-Requisitos diferentes

Se trata de una medida cautelar que está suficientemente justificada, según los parámetros determinados por la norma que la autoriza. En efecto, en este caso el proceso versa sobre una falta gravísima, hay suficientes elementos de juicio para considerar que pueda presentarse una interferencia en la investigación dada la calidad del disciplinado y, según la motivación del auto, existen razones de peso para temer que pueda presentarse la posibilidad de la continuidad o reiteración de la falta que se investiga. No obstante que la Sala estima que el auto de formulación de cargos se expidió con violación del debido proceso, considera por el contrario que la medida de suspensión provisional, fue adoptada en legal forma, pues no aprecia que manifiestamente la Procuraduría se hubiera apartado de las reglas señaladas por la norma en cuestión, de modo que pueda apreciarse la existencia de una actuación arbitraria. No son los mismos los requisitos para formular cargos que para decretar la suspensión provisional del cargo, por consiguiente, la violación del debido proceso que se registró con ocasión de la formulación de los cargos no tiene porque afectar la medida de suspensión provisional que tiene unos requisitos objetivos y autónomos para su procedencia y cumple unas finalidades diferentes.

Referencia: Expediente T-121413.

Peticionario: Mario Camacho Prada.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá, D.C., agosto veintiocho (28) de mil novecientos noventa y siete (1997)

I. ANTECEDENTES.

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ y CARLOS GAVIRIA DIAZ, revisa el proceso de tutela instaurado por Mario Camacho Prada, contra la Procuraduría General de la Nación y profiere la respectiva sentencia, con fundamento en las atribuciones que le otorgan los artículos 86 inciso 2 y 241-9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Los hechos.

1.1. El 3 de abril de 1995, la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la

Procuraduría General de la Nación inició, con base en un anónimo, indagación preliminar contra Mario Camacho Prada, quien en ese entonces ocupaba el cargo de Gobernador del Departamento de Santander, por presunto enriquecimiento ilícito. Aun cuando el respectivo informe evaluativo de las respectivas diligencias recomendaba el archivo del expediente, el señor Procurador General de la Nación se abstuvo de hacerlo, según consta en el auto 1143 del 30 de octubre de 1995.

1.2. El 25 de septiembre de 1996 el Procurador General de la Nación nuevamente, con base en un anónimo que se refería a los mismos hechos a que dio lugar la anterior actuación ordenó abrir indagación preliminar, violando el principio Non bis in idem y el debido proceso. Esto último, por haber ordenado la práctica de pruebas notoriamente inconducentes para demostrar el presunto enriquecimiento ilícito del actor, consistentes en ordenar la práctica de una vista especial en el Tribunal Administrativo de Bucaramanga en relación con actuaciones surtidas en los años de 1975 y 1976.

1.3. El día 11 de octubre de 1996 el Director de Investigaciones Especiales ordenó a la Procuraduría Departamental de Santander abrir formalmente la investigación disciplinaria contra Mario Camacho Prada, y dispuso compulsar copia de las versiones libres que rindió con destino a la Unidad de Delitos Financieros de la Fiscalía General de la Nación, para lo de su cargo.

1.4. El 22 de octubre del 1996 la Procuraduría Departamental de Santander dispuso abrir la correspondiente investigación disciplinaria contra Mario Camacho Prada, señalándolo como presunto infractor del numeral 1o del art. 25 de la ley 200 de 1995, que consagra como falta gravísima “derivar evidente e indebido provecho patrimonial” en el ejercicio del cargo o de las funciones anejas a éste.

1.5. El 12 de noviembre de 1996 Mario Camacho Prada presentó ante la Procuraduría Departamental de Santander un escrito, en el cual expone su propia versión en relación con los hechos materia de investigación.

1.6. El 18 de noviembre del mismo año, el Procurador General de la Nación, en ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 8°, ordinal e) de la Ley 201 de 1995, dispuso la integración de una Comisión Especial Disciplinaria que asumiera el conocimiento del proceso disciplinario contra el demandante.

Al día siguiente, la mencionada Comisión formuló cargos contra Mario Camacho Prada por haber obtenido, como funcionario público, un incremento patrimonial no justificado en cuantía \$37.500.000.

1.7. Mediante auto 1101 del 20 de noviembre siguiente, la Comisión Especial Disciplinaria ordenó la suspensión provisional del Gobernador Mario Camacho Prada, por el término de 3 meses, con fundamento en el artículo 115 de la Ley 200 de 1995.

2. La pretensión.

Solicita el demandante se le conceda la protección inmediata de sus derechos fundamentales a la igualdad, al buen nombre, al trabajo y al debido proceso, que estimó violados por la

Comisión Especial Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, al decretar su suspensión provisional en el ejercicio del cargo de Gobernador de Santander. En tal virtud, pide que se ordene a dicha Comisión abstenerse de ejecutar la medida de suspensión, con el fin de evitar el perjuicio irremediable que se le causaría con ella, al no disponer de otro medio de defensa para hacer valer sus derechos.

Como medida provisional, en los términos del art. 7 del decreto 2591 de 1991, solicitó que se procediera a suspender la aplicación de la decisión contenida en el auto 1101 del 20 de noviembre de 1996, mediante el cual se ordenó su suspensión en el ejercicio del cargo

II. ACTUACION JUDICIAL.

Unica instancia.

La Sala Penal de Decisión del Tribunal Superior de Bucaramanga en providencia del 26 de noviembre de 1996 resolvió, a título de medida provisional y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 7 del decreto 2591 de 1991, ordenar la inejecución de la medida de suspensión provisional decretada por la Procuraduría General de la Nación, mediante auto de fecha 20 de noviembre de 1996.

Posteriormente el Tribunal, en sentencia del 3 de diciembre de 1996, resolvió tutelar el derecho al debido proceso del demandante, dentro de la actuación disciplinaria adelantada en su contra por la Comisión Especial Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación.

En consecuencia, ordenó la nulidad de todo lo actuado en el citado proceso disciplinario a partir del auto del 19 de noviembre de 1996 inclusive, por el cual se elevó pliego de cargos al peticionario, y dispuso dejar en firme y de manera definitiva la referida orden de inejecución de la aludida medida de suspensión provisional del cargo.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

Según los antecedentes que se han reseñado, debe la Sala determinar si al peticionario de la tutela se le violaron los derechos constitucionales que invoca dentro del trámite del proceso disciplinario que se le adelantó por la Procuraduría General de la Nación y, en consecuencia, si la tutela que se impetra procede contra los actos de trámite y medida cautelar, esto es, el que formula cargos y el que decreta la suspensión en el ejercicio del cargo al demandante.

2. La solución del problema.

2.1. En relación con la procedencia de la tutela contra actos preparatorios o de trámite dictados en el curso de un proceso disciplinario, estimó la Corte en la sentencia SU-201/941, que dicho amparo es procedente como medida definitiva, con fundamento en las siguientes consideraciones:

“Los actos de trámite o preparatorios, a diferencia de los actos definitivos, no expresan en concreto la voluntad de la administración, simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo.”

“Según el inciso final del artículo 50 del C.C.A., “son actos definitivos que ponen fin a la actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla.” En tal virtud, según lo ha entendido la doctrina y la jurisprudencia, los actos de trámite y preparatorios, como su nombre lo indica, dan impulso a la actuación preliminar de la administración, o disponen u organizan los elementos de juicio que se requieren para que ésta pueda adoptar, a través del acto principal o definitivo, la decisión sobre el fondo del asunto. Es obvio, como lo advierte el aparte final de la norma citada, que un acto de trámite puede tornarse definitivo, cuando de alguna manera, decida sobre la cuestión de fondo, o ponga fin a la actuación administrativa, de suerte que se haga imposible la continuación de ésta.”

“Los únicos actos susceptibles de acción contenciosa administrativa son los actos definitivos, no los de trámite o preparatorios; estos últimos se controlan jurisdiccionalmente al tiempo con el acto definitivo que pone fin a la actuación administrativa.”

“Partiendo del supuesto de que el acto de trámite o preparatorio no contiene propiamente una decisión en la cual se expresa en concreto la voluntad administrativa y que su control jurisdiccional se realiza conjuntamente con el acto definitivo, podría pensarse que la acción de tutela sólo es de recibo en relación con este último, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (arts. 86 inciso 3o. de la C.P. y 8o. del decreto 2591/91).”

“No obstante, a juicio de esta Corte, aunque en principio no procede la tutela contra los actos de trámite o preparatorios, que simplemente se limitan a ordenar que se adelante una actuación administrativa dispuesta por la ley, de manera oficiosa por la administración, en ejercicio del derecho de petición de un particular o cuando éste actúa en cumplimiento de un deber legal (art. 4o. C.C.A.), excepcionalmente, algunos actos de trámite o preparatorios, pueden conculcar o amenazar los derechos fundamentales de una persona, en cuyo caso, sería procedente la acción de tutela como mecanismo definitivo.”

“Advierte la Corte, que de ninguna manera se trata de extender la tutela a los actos de trámite o preparatorios, hasta el extremo que se haga un uso abusivo de ella, con el propósito de impedir que la administración cumpla con la obligación legal que tiene de adelantar los trámites y actuaciones administrativas que el ordenamiento jurídico ha dispuesto para la ejecución de los diferentes cometidos que le han sido asignados.”

“Corresponde al juez de tutela examinar en cada caso concreto y según las especiales circunstancias que lo rodeen, si un determinado acto de trámite o preparatorio tiene la virtud de definir una situación especial y sustancial dentro de la actuación administrativa, que de alguna manera se proyecte en la decisión principal y, por consiguiente, sea susceptible de ocasionar la vulneración o amenaza de violación de un derecho constitucional fundamental, en cuyo caso, la tutela es procedente como mecanismo definitivo destinado a proteger un derecho fundamental vulnerado o amenazado por la acción de la administración. La tutela en este evento, además de lograr la protección de los derechos constitucionales conculcados o amenazados, tiene la misión de impedir que la administración concluya la actuación administrativa con desconocimiento de dichos derechos; se convierte de esta manera la tutela, en una medida preventiva encaminada a que la autoridad encauce su actuación

conforme a los preceptos constitucionales que amparan los derechos fundamentales, y a que el desarrollo de su actividad sea regular desde el punto de vista constitucional y, consecuentemente, el acto definitivo que expida sea legítimo, es decir, ajustado al principio de legalidad.”

“Adicionalmente, existen otras razones para avalar la procedencia de la tutela contra los actos de trámite o preparatorios. Ellas son:”

“-Esta clase de actos no son susceptibles de acción contenciosa administrativa y, en tal virtud, no existe medio alternativo de defensa judicial que pueda ser utilizado para amparar los derechos constitucionales fundamentales vulnerados o amenazados de manera inmediata.”

2.2. Habiéndose establecido que, en principio, la tutela procede contra actos de la indicada naturaleza, en las condiciones que se han precisado, es necesario determinar si en el presente caso se presentan o no las alegadas violaciones al debido proceso puestas de manifiesto por el Tribunal en su sentencia.

2.3. En el auto de fecha noviembre 19 de 1996, mediante el cual se formularon cargos al demandante, en lo pertinente, se expuso:

“En virtud a las facultades señaladas por el despacho del señor Procurador General de la Nación, en auto que antecede en el cual se conformó una Comisión Especial Disciplinaria para que se avocara y adelantara la investigación que bajo la radicación No., 072-12940 sigue la Procuraduría Departamental de Santander y, teniendo en cuenta las evidencias y resultados de la presente investigación disciplinaria, procede este Despacho a formular auto de cargos en contra del Dr. Mario Camacho Prada, por presunta falta disciplinaria en el cargo de Gobernador del Departamento de Santander.”

“Doctor Mario Camacho Prada:

1. Se ha establecido que, como Gobernador del Departamento de Santander, adquirió usted dos inmuebles, uno en 1995 por 100 millones de pesos, ubicado en la Carrera 39 No. 46-10, apartamento 601, y otro, en 1996 por \$152.500.000.00, en “Bahía de Ruitoque” cuando, de las mismas explicaciones brindadas por Usted en diligencias de ampliación de versión libre en la que soporta la forma como consiguió el dinero para cancelar los precios citados, solamente se encuentran justificados y explicitados un total de \$213.000.000.00, mostrando así, en principio, un desfase de \$39.500.000.00 que no tienen explicación ni origen claro.”

“En efecto, de acuerdo a lo manifestado por Usted en las ampliaciones de versión libre, diligencias realizadas los días 27 de septiembre y 2 de octubre de 1996, así como de la certificación suscrita por el Contador Jairo Cáceres Machado y los folios de matrículas inmobiliarias Números 300-168885 y 300-239112, se tiene que, en 1995, Usted vendió un Renault-9 por \$11.000.000.00, el apartamento 1101 de la Calle 44 con Carrera 39ª por \$75.000.000.00 y la oficina 508 del edificio “Bancoquia” por \$29.000.000.00; además de haber adquirido \$50.000.000.00 de un crédito hipotecario aprobado por CONCASA, todo para un total de recursos por la suma de \$213.000.000.00 cuando los dos bienes inmuebles le costaron la suma de \$252.500.000.00, mostrando ello, en principio, una diferencia a justificar

de \$39.500.000.00. Si bien no se han cuantificado los ingresos percibidos por Usted como Gobernador, tampoco se han tenido en cuenta el rubro de gastos (que de acuerdo al contador para 1995 ascendían a la suma cercana de los 30 millones), pago de obligaciones, gastos de manutención, retención, impuestos, adquisición de otros activos, pagos de universidad de su esposa, etc., cifras estas que minimizan, amén de los documentos de ley, el quantum que percibe por sueldos y emolumentos.”

“2. Aparece dentro de la normatividad consagrado como “Deberes de todo Funcionario Público /artículo 40, numeral 20 de la Ley 200 de 1995) el “explicar de inmediato y satisfactoriamentea la Procuraduría General de la Nación, cuando este lo requiera, la procedencia del incremento patrimonial, obtenido durante el ejercicio del cargo, función o servicio”

“De acuerdo al artículo 25, numerales 1º. Y 4º. De la Ley 200 de 1995, se considera falta gravísima en ámbito disciplinario, “el derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones” y, de otra parte, “el servidor público o el particular que ejerza funciones públicas, que de manera directa o por interpuesta persona obtenga para sí o para otro incremento patrimonial” no justificado, tipos o figuras disciplinables que encuentran acomasada hermenéutica con el artículo 148 del C. Penal (modificado por la Ley 190 de 1995).”

“En mérito de lo expuesto y con fundamento en lo así anotado, la Comisión Especial Disciplinaria, en ejercicio de las atribuciones y potestades conferidas por el Despacho del señor Procurador General de la Nación,

RESUELVE

“Primero. - Formular al doctor Mario Camacho Prada, identificado con la cédula de ciudadanía No. 13.834.977 de Bucaramanga, en su calidad de Gobernador del Departamento de Santander, el siguiente cargo:”

“Haber adquirido bienes entre 1995 y 1996, por valor de \$252.500.000.00 sin estar comprobado suficientemente la causa lícita de dichos recursos en la suma de \$37.500.000.00 lo que, en principio, puede configurar un incremento patrimonial no justificado por parte del funcionario público.”

Se hacen cargos ambiguos contra el imputado. Es así, como en la parte motiva de la respectiva providencia se establece un incremento patrimonial no justificado por Mario Camacho Prada en cuantía de \$39.500.000, en tanto que en la parte resolutive se fija dicho incremento en la cantidad de \$37.500.000.

“El informe evaluativo cumplido por el profesional universitario Armando Cháux Hernández encuentra un desfase de “37.000.000,00” (fl. 38, cdno. 3), y si se considera el aspecto simplemente numérico de las evaluaciones comerciales realizadas por el Gobernador de Santander con el Doctor Alfonso Valdivieso Sarmiento y la Firma Urbanas S.A., por un valor total de doscientos cincuenta y dos millones quinientos mil pesos (\$252.500.000,00), canceladas según la Comisión Especial Disciplinaria con el producto de la venta del apartamento 11-01, la oficina 508 y el vehículo Renault 9, vendidos en cientos quince

millones de pesos (75.000.000,00 + 29.000.000,00 + 11.000.000,00) suma esta a la que deberían agregarse créditos por valor de ciento diez y ocho millones de pesos (\$50.000.000,00 prestados a Concasa + \$20.000.000,00 al Fondo Nacional del Ahorro + \$48.000.000,00 de doce cheques mensuales pagaderos a Urbanas), elevaría el total de recursos justificados a doscientos treinta y tres millones de pesos (\$233.000.000,00), que restados a los doscientos cincuenta y dos millones quinientos mil pesos anteriormente aludidos reducirían el “desfase” a la cantidad de diecinueve millones quinientos mil pesos (19.500.000,00)”.

“Ello desde luego prescindiendo de los ingresos obtenidos por el Doctor Mario Camacho Prada durante los años de mil novecientos noventa y cinco mil novecientos noventa y seis, tasados para el año noventa y cinco en ochenta millones de pesos (\$80.000.000,00) por concepto de sueldos devengados como Gobernador de Santander, y en el noventa y seis en una cantidad forzosamente similar, aún no precisada”.

“A juicio del Tribunal esa vaguedad comporta a todas luces una seria y trascendente limitación al derecho de defensa, sin que sea válido argumentar que no existe ambigüedad sobre la base de que los cargos están formulados respecto a un incremento injustificado, porque no cabe duda -respondería la Sala que la precisión en el monto de ese aumento forma parte integral y trascendente de la formulación del cargo en la medida en que será respecto de esa concreta suma y no de otra, alrededor de la cual el imputado deberá rendir descargos y defenderse”.

Igualmente, según el Tribunal, los cargos son manifiestamente inconsistentes, porque:

“...se fundan en un indicio de responsabilidad, consistente en no haber comprobado suficientemente la causal lícita de recursos por la suma de \$37.500.000,00, el cual, en criterio de la Comisión investigadora en principio, puede configurar un incremento patrimonial no justificado por parte de un funcionario público.”

“El artículo 150 de la Ley 200 de 1995 prevé que para la formulación de cargos debe estar plenamente probada la existencia del hecho investigado y además contarse con prueba que comprometa la responsabilidad del acusado, cuya índole puede descansar en un testimonio que ofrezca serios motivos de credibilidad, una confesión, indicios graves, documentos, peritación o cualquier otro medio probatorio que comprometa la responsabilidad del disciplinado, asimilándose estas exigencias a las previstas por el artículo 441 del Código de Procedimiento Penal para emitir resolución acusatoria por delitos investigados bajo el procedimiento ordinario.”

“Pues bien, el aspecto objetivo, a juicio de la Sala, no encuentra una comprobación plena, toda vez que el incremento patrimonial atribuido al Gobernador, como de origen injustificado, emerge como fruto de un razonamiento incompleto, que -como se dijo- desbordó, para desconocerlo, un derecho fundamental, como el de la defensa, y claro es que la comprobación del aspecto material de la infracción disciplinaria va consustancialmente de la mano con la no justificación del aumento en el patrimonio, y ese ingrediente normativo por no haber tenido cabal y legal demostración ha de considerarse inexistente y por ende carente el pliego de cargos de sus exigencias sustanciales.”

“A lo anterior agréguese, respecto del alcance de la prueba, que el investigador y acusador invoca la existencia de un indicio grave para tomar la medida en comento, y bien conocido es que el presupuesto probatorio para ello, cuando de prueba indirecta se trata, ha de estar constituido por pluralidad de indicios, diversidad que en sentir de la propia comisión no existe pues se limita a uno solo.”

“Así las cosas, la formulación de la acusación adolece por igual de vicios que legalmente no permitirán su supervivencia (art. 131, numeral 3°, Ley 200 de 1995).”

2.5. La Sala prohíja el juicioso razonamiento hecho por el Tribunal en el sentido de considerar que la formulación de los cargos mencionados, adolece de fallas protuberantes, en el sentido de que en forma objetiva y racional no determinan en forma clara y expresa cual es la cuantía, razonablemente deducida, del incremento patrimonial ilícito obtenido por el demandante, de modo de que realmente, no se determina con claridad cual es el cargo específico y concreto sobre el cual deba defenderse el demandante y sobre el cual se edifica el proceso disciplinario.

Sin embargo, la Sala debe advertir lo siguiente:

Cuando se formulen cargos dentro de un proceso disciplinario es necesario atender las exigencias del art. 150 de la Ley 200 de 1995, en el sentido de que dentro del informativo se demuestre objetivamente la falta mediante pruebas legalmente admisibles y allegadas al proceso con las debidas formalidades. Con estas cautelas se busca evitar la arbitrariedad de los titulares del poder disciplinario en la adopción de las providencias que hacen imputaciones concretas de responsabilidad disciplinaria a un servidor público.

El auto de formulación de cargos es una providencia de trámite que sienta los cimientos sobre los cuales se edifica el proceso disciplinario destinado a establecer la responsabilidad disciplinaria del inculpado, de modo que el órgano titular del poder disciplinario fija en aquélla el objeto de su actuación y le señala al imputado, en forma concreta, cual es la falta disciplinaria que se le endilga a efecto de que pueda ejercer su derecho de defensa.

Con miras a no obstaculizar el ejercicio del poder disciplinario, que tiende a asegurar la moralidad, la ética y la eficiencia en los servicios administrativos y la conducta recta de los servidores públicos, una providencia de esta naturaleza sólo es cuestionable por la vía de la tutela cuando en forma manifiesta se observe que el funcionario competente para adelantar el correspondiente proceso actuó de una manera abiertamente irrazonable, o desproporcionada, con abuso de sus funciones, de modo que su actuación desconozca los pilares en que sustenta el debido proceso, según la Constitución.

La acción de tutela lo que busca, como se advirtió en la providencia de la Corte, en parte transcrita, es la regularidad de la actuación con el fin de que se pueda llegar a la expedición válida del acto administrativo, sin desconocer los derechos fundamentales de los intervinientes en la actuación.

Así las cosas, las simples diferencias de interpretación que puedan existir con respecto al análisis del material probatorio con base en el cual se sustenten los cargos que se formulen, no pueden dar base para que se considere que existe una violación del debido proceso. Esta

debe surgir de manera patente, porque admitir la acción de tutela en forma indiscriminada contra los autos que formulan cargos podría conducir a obstaculizar o a enervar la acción de los órganos titulares del poder disciplinario.

De todos modos, debe advertirse que cualquier irregularidad que atente contra el debido proceso y que no se quiera impugnar o pueda ser conjurada a través de la tutela, puede ser alegada cuando se haga uso de la acción contencioso administrativa contra el acto administrativo que imponga la sanción disciplinaria. En esta oportunidad, es claro que se pueden controlar jurisdiccionalmente por violación del debido proceso, al mismo tiempo, tanto los actos de trámite o preparatorios como el acto definitivo que impone la sanción.

En consecuencia, por este aspecto, la Sala estima que sí hubo violación del debido proceso.

2.6. En el auto de fecha 20 de noviembre de 1996, a través del cual se ordenó la suspensión provisional, se señaló:

“1. Por parte de la Procuraduría Departamental de Santander se dispuso la apertura de formal investigación disciplinaria, por presunto enriquecimiento ilícito, contra el doctor Mario Camacho Prada, Gobernador del Departamento de Santander.”

“2. De conformidad con el artículo 115 de la Ley 200 de 1995, se tiene lo siguiente:”

“Suspensión Provisional. Cuando la investigación verse sobre faltas gravísimas o graves, el nominador, por su iniciativa, o solicitud de quien adelanta la investigación o el funcionario competente para ejecutar la sanción a solicitud del Procurador General de la Nación, o de quien delegue, podrán ordenar la suspensión provisional del investigado por el término de tres (3) meses, prorrogable hasta por otros tres (3) meses, siempre y cuando existan serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio facilita la interferencia de presunto autor de la falta en el trámite normal de la investigación o ante la posibilidad de la continuidad o reiteración de la falta.”

“3. Teniendo en cuenta la modalidad y naturaleza de los hechos investigados y que versan sobre un enriquecimiento ilícito inicialmente deducido indiciariamente en contra del Gobernador de Santander, Mario Camacho Prada, es razonable considerar que su permanencia en el cargo puede prestarse para interferir el trámite investigativo normal de este proceso, amén de la muy próxima posibilidad de la continuidad o reiteración de la falta pues. Dable es anotar, como en contra del mismo funcionario y por parte de la Procuraduría Delegada para la Contratación Estatal actualmente se adelanta indagación preliminar por irregularidades presupuestales, y al parecer contractuales, en la adquisición de un paquete de acciones de la sociedad Hotel Bella Isla en San Gil, antecedente bajo los alcances que le fija la Constitución Nacional, si brinda en principio un supuesto serio respecto a la exigencia legal acuñada en el artículo 115 transcrito, debiéndose ordenar en consecuencia la suspensión del cargo de Gobernador del Departamento de Santander al titular Doctor Mario Camacho Prada, por el término de noventa (90) días.”

2.7. En relación con la providencia de suspensión en el cargo de Gobernador de Santander, el Tribunal para conceder la tutela razonó así:

- La conducta fue encajada en los numerales 1 y 4 del artículo 25 de la Ley 200 de 1995, pero la debilidad manifiesta del cargo formulado y las violaciones al debido proceso y al derecho de defensa dejan de responder a las consideraciones de justicia y equidad y adquiere una particular dimensión.

- Los comisionados se escudan simplemente en la naturaleza y modalidad de los hechos investigados, pero no motivan suficientemente la medida de suspensión. En efecto, no justifican por qué Mario Camacho Prada pueda interferir el trámite investigativo o ser muy próxima la posibilidad de continuidad o reiteración en la falta, que infieren del hecho de estarse adelantando en la Procuraduría otra investigación preliminar por la adquisición de un paquete de acciones de la Sociedad Bella Isla de San Gil.

- Si el poder del gobernante acusado ni siquiera ha sido suficiente para que se le procese con la plenitud de sus derechos, y si las explicaciones que aquél aporta para justificar los \$37.500.000, encuentran soporte en prueba documental que obra en el proceso, no se ve entonces de que forma podría el encartado ejercer control o influencia sobre el proceso.

2.8. Si bien el artículo 115 de la Ley 200 de 1995, concede al órgano competente la facultad de ordenar la suspensión provisional del investigado por el término de 3 meses, dicha potestad se encuentra reglada, pues sólo opera cuando la investigación verse sobre faltas gravísimas o graves y, además, existan serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio facilita la interferencia del presunto autor de la falta en el trámite normal de la investigación, o cuando exista la posibilidad de la continuidad o reiteración de la falta; es decir, para que opere la suspensión se requieren dos elementos concurrentes: el atinente a la naturaleza de la falta y que se de uno de los dos supuestos mencionados.

Sin duda, la suspensión provisional tiene la connotación de una medida cautelar, de naturaleza instrumental, que tiene una función dentro del proceso disciplinario, cual es la de asegurar que éste pueda desarrollarse normalmente y lograr su finalidad, con arreglo a los principios que rigen las actuaciones de la administración pública (art. 209 C.P.).

En punto a la medida de suspensión provisional en el cargo de un servidor público, la Corte ha expuesto su criterio en los siguientes términos:

En la sentencia No. C-586/952, dijo la Corte :

“No se le atribuye a la medida de suspensión el carácter de sanción, aunque se advierte que sus elementos deben establecerse en la ley y que la misma, independientemente de su naturaleza preventiva, debe ser motivada y debidamente fundamentada con el objeto de evitar y controlar el abuso del poder. Los efectos de la medida de suspensión por gravitar de manera radical sobre los derechos de participación política tanto del elegido como de los electores, requiere que el motivo que la fundamenta sea grave, pues de lo contrario se quebrantaría el principio de proporcionalidad y la restricción a los mencionados derechos se tornaría abusiva.”

La Sala no comparte los razonamientos del Tribunal que lo llevaron a considerar que se violó el debido proceso al decretar la suspensión provisional, dado que la motivación contenida en

dicho auto es suficiente para cumplir con las exigencias prescritas en el art. 115 de la Ley 200 de 1995. Se trata de una medida cautelar que está suficientemente justificada, según los parámetros determinados por la norma que la autoriza. En efecto, en este caso el proceso versa sobre una falta gravísima, hay suficientes elementos de juicio para considerar que pueda presentarse una interferencia en la investigación dada la calidad del disciplinado y, según la motivación del auto, existen razones de peso para temer que pueda presentarse la posibilidad de la continuidad o reiteración de la falta que se investiga.

No obstante que la Sala estima que el auto de formulación de cargos se expidió con violación del debido proceso, considera por el contrario que la medida de suspensión provisional, fue adoptada en legal forma, pues no aprecia que manifiestamente la Procuraduría se hubiera apartado de las reglas señaladas por la norma en cuestión, de modo que pueda apreciarse la existencia de una actuación arbitraria, en las condiciones que antes quedaron precisadas. No son los mismos los requisitos para formular cargos que para decretar la suspensión provisional del cargo, como se ha visto; por consiguiente, la violación del debido proceso que se registró con ocasión de la formulación de los cargos no tiene porque afectar la medida de suspensión provisional que tiene unos requisitos objetivos y autónomos para su procedencia y cumple unas finalidades diferentes.

3. En conclusión, la Sala encuentra demostrada la violación del debido proceso en relación con la expedición del auto de formulación de cargos. En tal virtud, por lo que concierne a dicho acto procesal confirmará la decisión del Tribunal. Pero la revocará en cuanto dejó sin efecto la suspensión provisional del actor en el ejercicio del cargo de Gobernador de Santander, pues dicha decisión se adoptó legítimamente.

IV. DECISION.

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

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR los ordinales primero, tercero y cuarto de la sentencia de fecha 3 de diciembre de 1996 de la Sala Penal de Decisión del Tribunal Superior de Bucaramanga.

Segundo.- CONFIRMAR el ordinal segundo de la referida sentencia, en el sentido de ordenar la nulidad de todo lo actuado en este proceso a partir del auto de fecha noviembre 19 de 1996 inclusive, por medio del cual se elevó pliego de cargos al demandante. Pero se revoca en cuanto resolvió dejar en firme y de manera definitiva la orden provisional de inejecución de la suspensión en el cargo dispuesta en el auto de 26 de noviembre de 1996 de dicho Tribunal. En consecuencia, la orden de suspensión provisional debe ser cumplida.

Tercero.- ORDENAR que por la Secretaría General de esta Corporación, se comunique esta providencia al Tribunal Superior de Bucaramanga, en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

2 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández.