

TUTELA COMO MECANISMO TRANSITORIO - Procede para evitar un perjuicio irremediable / DERECHO AL DEBIDO PROCESO - Se vulnera al imponer sanción disciplinaria con base en un acto suspendido / SANCION DISCIPLINARIA - Imponerla con base en un acto suspendido es violatoria del debido proceso / PERJUICIO IRREMEDIABLE - Hace procedente la acción de tutela / ACTO SUSPENDIDO - No puede ser el fundamento de una sanción disciplinaria

La Sala observa que si bien en principio se advierte una causal de improcedencia de esta tutela, toda vez que contra la sanción disciplinaria, el afectado tiene la posibilidad de acudir en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho a la jurisdicción contencioso administrativa para ejercer el control de legalidad de ese acto, considera que es pertinente el estudio de esta acción como mecanismo transitorio por la existencia de un perjuicio irremediable, toda vez que por disposición constitucional los Alcaldes municipales son elegidos para un periodo fijo que para el actor termina el 31 de diciembre de 2007 y que probablemente expirará mientras se adelanta un proceso ante la jurisdicción contencioso administrativa. Lo anterior quiere decir que si por virtud de una decisión judicial de tutela operó la suspensión provisional del fallo de responsabilidad fiscal y el interesado actuó en los términos de ley, interponiendo la acción procedente – ya admitida y en trámite – la suspensión estará vigente hasta cuando se profiera sentencia o se decida de fondo sobre la acción del señor Ríos Guzmán, tal y como lo ordena expresamente la norma legal trascrita y no antes, situación que, como lo advirtió el A quo, no fue tomada en cuenta en los actos sancionatorios del 15 de febrero de 2007 y 30 de marzo de 2007. Para la Sala, la conducta de las accionadas es violatoria del derecho fundamental al debido proceso del señor Ríos Guzmán, pues no es posible dar algún efecto a un acto administrativo suspendido provisionalmente – como ocurrió con el fallo fiscal del que se derivó la sanción disciplinaria – bien por virtud de la suspensión provisional<sup>1</sup> en los procesos contencioso administrativos, o en aplicación del artículo 8º del Decreto 2591 de 1991, tratándose de la acción de tutela. En consecuencia, ante la violación de derechos

---

<sup>1</sup> Consagrada en el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo de acuerdo con el artículo 238 de la Constitución Política.

fundamentales y la configuración de un perjuicio irremediable, esta acción de tutela es procedente.

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

**Consejera Ponente: LIGIA LÓPEZ DÍAZ**

Bogotá D. C., veintiuno (21) de junio de dos mil siete (2007)

**Radicación número: 05001-23-31-000-2007-00589-01(AC)**

**Actor: CARLOS MARIO RIOS GUZMAN**

**dEMANDADO**

**FALLO**

Se deciden la impugnaciones presentadas por la Procuraduría Provincial de Rionegro y la Procuraduría Regional de Antioquia contra la Sentencia del 9 de mayo de 2007 de la Sala Décima de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia que **ACCEDIÓ** a la tutela incoada.

**ANTECEDENTES**

**a. La Solicitud**

El señor Carlos Mario Ríos Guzmán, a través de apoderado, en escrito del 20 de abril de 2007 (fs. 2 a 18) interpuso acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, contra la

Procuraduría Provincial de Rionegro y la Procuraduría Regional de Antioquia por considerar vulnerado su derecho fundamental al debido proceso, con base en los hechos que se resumen a continuación:

El 22 de octubre de 2003, la Contraloría de Antioquia profirió fallo con responsabilidad fiscal contra el señor Carlos Mario Ríos Guzmán, decisión contra la que interpuso recurso de reposición, el cual prosperó y en grado de consulta, el superior revocó la decisión repuesta y mediante acto del 20 de agosto de 2004 se confirmó el fallo de responsabilidad, modificando las cifras contenidas.

El señor Ríos Guzmán interpuso acción de tutela la cual fue resuelta favorablemente de manera transitoria en sentencia del 4 de noviembre de 2004 por el Juzgado 21 Penal del Circuito de Medellín y suspendió la ejecución del fallo fiscal hasta que el accionante instaurara la acción correspondiente ante el contencioso, orden que se mantendrá *“hasta que la jurisdicción competente; esto es la Contencioso Administrativa, se pronuncie sobre la suspensión provisional del acto”* (f. 70).

En virtud de ello, el 11 de enero de 2005 interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho. La demanda fue admitida el 12 abril de 2005 por el Tribunal Administrativo de Antioquia y la petición de suspensión fue resuelta el 31 de agosto de 2005, denegándola. Contra la anterior decisión interpuso recurso de reposición, rechazado por improcedente en proveído del 22 de noviembre de 2006, decisión que a juicio del actor es *“manifiestamente contraria a derecho”*, razón por la

cual *“se ha venido insistiendo al Tribunal para que deje sin efecto ese auto, y en su lugar entre a pronunciarse sobre el recurso, dado que no sólo es procedente sino que es EL ÚNICO posible”* toda vez que ese proceso se tramita en única instancia en razón de la cuantía de las pretensiones. Sin embargo, la insistencia no ha sido resuelta por el Tribunal (f. 103).

De otra parte, el 4 de agosto de 2006 la Contraloría de Antioquia extinguió la obligación fiscal, porque el señor Ríos Guzmán pagó la suma *“inconstitucionalmente impuesta como condena”*.

Por considerar que el señor Ríos Guzmán no manifestó la inhabilidad en que estaba incurso por el fallo de responsabilidad fiscal impuesto y ante la queja formulada por un ciudadano, la Procuraduría abrió proceso disciplinario en su contra por la presunta falta al numeral 17 del artículo 48 del Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002, el cual terminó en primera instancia con decisión del 15 de febrero de 2007 del Procurador Provincial de Rionegro, con el cual se sancionó con destitución del cargo de Alcalde de La Unión (Antioquia) al actor, el cual actualmente ejerce y con inhabilidad general por el término de 12 años para el ejercicio de cargos públicos. Esta decisión fue confirmada el 30 de marzo de 2007 por la Procuraduría Regional de Antioquia.

A juicio del actor, se vulneró el derecho fundamental al debido proceso como quiera que *“se está imponiendo sanción por una falta inexistente, dado que si no está vigente el fallo sancionatorio de responsabilidad fiscal no hay*

*inhabilidad, luego no es posible siquiera hablar de conducta típica. Sin tipicidad es delirante hablar de responsabilidad disciplinaria”.*

Con el ejercicio de esta acción de tutela, pretende: *“Que se ordene a los funcionarios contra quienes se dirige la acción dejar sin efecto alguno los fallos a que dice relación este proceso, hasta cuando la Jurisdicción Administrativa decida definitivamente sobre la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que deberá presentarse oportunamente”.*

## **b. La Oposición**

**La Procuradora Regional de Antioquia y el Procurador Provincial de Rionegro**, en escrito del 26 de abril de 2007 (fs. 106 a 113), solicitaron rechazar esta acción por improcedente, pues según la ley, existen otros mecanismos de defensa judicial para cuestionar los actos administrativos sancionatorios por ellos proferidos, no siendo la tutela un medio idóneo para atacarlos, máxime si no están presentes los elementos que permitan conceder el amparo de manera transitoria.

Sostuvieron que si bien es cierto que el fallo de responsabilidad fiscal de la Contraloría no está vigente por disposición de un juez de tutela, si estuvo en firme y produjo efectos jurídicos entre el 20 de agosto de 2004 y el 4 de noviembre de 2004, período en que el actor se desempeñó como Alcalde, circunstancia que lo inhabilitaba para el ejercicio de cargos públicos según el parágrafo del artículo 38 del Código Disciplinario Único, incurriendo con dicho comportamiento en una violación al numeral 17 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Agregaron que con sus actuaciones no han desconocido el debido proceso del actor, pues el procedimiento disciplinario se ha tramitado con plena observancia de las formalidades legales y de las garantías debidas a los sujetos procesales.

### **c. La Providencia Impugnada**

La Sala Décima de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia en sentencia del 9 de mayo de 2007 (fs. 134 a 140) **ACCEDIÓ** a esta tutela como mecanismo transitorio y en consecuencia, dispuso:

*“2°.- ... **SE ORDENA** a la **PROCURADURÍA PROVINCIAL DE RIONEGRO** y la **PROCURADURÍA REGIONAL DE ANTIOQUIA**, que suspenda la ejecución del fallo de Responsabilidad Disciplinaria hasta que el accionante interponga la acción legal pertinente ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y exista un pronunciamiento de la misma, debidamente ejecutoriada sobre la suspensión provisional del acto, la cual deberá ser planteada por la parte actora, so pena de que termine el amparo provisional que por esta sentencia se concede.*

*3°.- ... De manera inmediata se informará sobre la decisión tomada por esta Corporación, al señor **GOBERNADOR DE ANTIOQUIA**, para que se abstenga de cumplir la sanción solicitada por la Procuraduría.”*

Para el *A quo*, la Procuraduría no tuvo cuidado en observar el duro cuestionamiento que hizo el juez de tutela del fallo del 20 de agosto de 2004 de la Contraloría que declaró la responsabilidad fiscal del actor

por su aparente invalidez por haber sido proferido sin competencia del Contralor, lo cual originó la prosperidad transitoria de la tutela y la suspensión del acto mientras la jurisdicción contencioso decida definitivamente sobre él, no tuvo en cuenta tampoco las nefastas consecuencias que origina una sanción disciplinaria de ese tipo, desconociendo que el Alcalde pagó la suma adeudada y se extinguió legalmente la responsabilidad fiscal.

#### **d. La Impugnación**

El señor Procurador Provincial de Rionegro y la señora Procuradora Regional de Antioquia, en escritos independientes del 14 y 15 de mayo de 2007 (fs. 145 a 153 y 156 a 169), respectivamente, **IMPUGNARON** la anterior decisión. Solicitaron revocar la providencia impugnada y en su lugar, negar las súplicas de la tutela incoada.

En el primer escrito, el recurrente reiteró lo expuesto en la respuesta a la acción de tutela. Sostuvo que no hubo demostración de la presunta violación al debido proceso, ni vulneración de ningún derecho fundamental del investigado en las decisiones de la Procuraduría que concluyeron con su destitución. Agregó que no se cumplieron los presupuestos para la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos, pues no hay evidencia de un perjuicio irremediable.

En el segundo escrito, la recurrente reiteró los argumentos de hecho y de derecho expuestos en la contestación a la tutela incoada, en

especial, la improcedencia de la acción y la no vulneración de los derechos fundamentales invocados por el actor en su contra.

### **CONSIDERACIONES DE LA SECCIÓN**

La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política faculta a toda persona para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que así se autoriza. Dada su naturaleza subsidiaria, sólo procede cuando no existen otros medios de defensa judicial, o en su defecto, de manera transitoria cuando sea necesario para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Se busca determinar si el derecho fundamental al debido proceso del señor Carlos Mario Ríos Guzmán fue vulnerado por la Procuraduría Provincial de Rionegro y por la Procuraduría Regional de Antioquia en el proceso disciplinario que culminó con la destitución del cargo de Alcalde de La Unión que ocupa el actor, e inhabilidad general por el término de 12 años, sanción prevista para la comisión de una falta disciplinaria gravísima a título de dolo que en caso analizado consistió en no haber manifestado la existencia de una causal de inhabilidad, proveniente de un fallo de responsabilidad fiscal.



El actor considera que no había lugar a la imposición de la sanción, porque el fallo de responsabilidad fiscal, generador de la inhabilidad, fue suspendido provisionalmente por vía de una acción de tutela.

En el informativo está probado que:

1. El 22 de octubre de 2003, la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Antioquia declaró responsable fiscalmente por culpa grave al señor Carlos Mario Ríos Guzmán, gerente de la Empresa de Servicios Públicos del Municipio La Unión, por el detrimento patrimonial sufrido por esa entidad en cuantía de \$4.287.691, en la celebración de un contrato.
2. El 10 de junio de 2004, al resolver el recurso de reposición formulado contra la anterior, la Contraloría revocó la condena y ordenó el archivo del proceso.
3. Mediante Auto N° 496 del 20 de agosto de 2004, el Contralor de Antioquia, avocando grado de consulta revocó la decisión de archivo y confirmó el fallo de responsabilidad, modificando la cuantía a \$3.974.046.
4. Por considerar que el superior había perdido competencia para decidir la consulta ya que transcurrió más de un mes desde el recibo del expediente y desconocer el derecho fundamental al debido proceso, el señor Ríos Guzmán instauró acción de tutela

como mecanismo transitorio, resuelta favorablemente a sus pretensiones mediante sentencia del 4 de noviembre de 2004 del Juzgado Veintiuno Penal del Circuito de Medellín, el cual ordenó a la accionada la suspensión *“del fallo fiscal hasta que el accionante ejerza la acción legal pertinente, dentro del plazo previsto para ello y en caso de que se instaure la acción pertinente, se mantendrá hasta que la jurisdicción competente; esto es la Contencioso Administrativa, se pronuncie sobre la suspensión provisional del acto”*.

5. El señor Carlos Mario Ríos Guzmán presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en única instancia contra el fallo de responsabilidad fiscal (Rad. N° 2005-03373), repartido al Despacho de la Magistrada María Patricia Ariza Velasco el 8 de abril de 2005, admitida el 12 del mismo mes y año.
6. El Tribunal omitió pronunciarse sobre la solicitud de suspensión provisional y cuando lo hizo, la negó mediante auto del 31 de agosto de 2005, decisión contra la que interpuso reposición, rechazada por improcedente el 22 de noviembre siguiente. Contra este último, según informa el 26 de abril de 2007 la Magistrada Ariza Velasco *“se presentó oportunamente un recurso de insistencia, el cual se encuentra pendiente para darle trámite”* (f. 103).
7. Ante la queja ciudadana formulada el 2 de marzo de 2006, la Procuraduría inició investigación disciplinaria en contra del actor, en su condición actual de Alcalde de La Unión, por ejercer un

cargo público a pesar de estar inhabilitado con ocasión de la sanción fiscal impuesta por la Contraloría de Antioquia.

8. En audiencia del 15 de febrero de 2007, la Procuraduría Provincial de Rionegro lo sancionó con destitución del cargo e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas por 12 años.
9. Al decidir la apelación contra aquella, la Procuraduría Regional de Antioquia en decisión del 30 de marzo de 2007, la confirmó.
10. Contra las decisiones sancionatorias proferidas por la Procuraduría General de la Nación, el señor Ríos Guzmán formuló la presente acción de tutela como mecanismo transitorio.

La Sala observa que si bien en principio se advierte una causal de improcedencia de esta tutela, toda vez que contra la sanción disciplinaria, el afectado tiene la posibilidad de acudir en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho a la jurisdicción contencioso administrativa para ejercer el control de legalidad de ese acto, considera que es pertinente el estudio de esta acción como mecanismo transitorio por la existencia de un perjuicio irremediable, toda vez que por disposición constitucional los Alcaldes municipales son elegidos para un periodo fijo que para el actor termina el 31 de diciembre de 2007 y que probablemente expirará mientras se adelanta un proceso ante la jurisdicción contencioso administrativa<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Así también lo consideró la Corte Constitucional en la Sentencia T-1102 de 2005, citada.

En consecuencia, la Sala examinará los cuestionamientos del demandante dirigidos en contra de las autoridades demandadas de la Procuraduría General de la Nación. El actor alega que la sanción se soporta en la presunta inhabilidad por la existencia del fallo de responsabilidad fiscal, desconociendo que la ejecución de dicho fallo fue interrumpida provisionalmente en la sentencia del 4 de noviembre de 2004 del Juzgado Veintiuno Penal del Circuito de Medellín que así lo decidió de manera transitoria hasta que, instaurada la acción por el actor, la jurisdicción contencioso administrativa “*se pronuncie sobre la suspensión provisional del acto*” (f. 70). El actor presentó la demanda (N° Rad. 2005-00373), admitida el 12 de abril siguiente; el Tribunal negó la solicitud de suspensión provisional y está pendiente de resolver esa Corporación, la “*insistencia*” (SIC) de reposición contra aquella (f. 103).

Para el actor, al imponerse una sanción por una falta disciplinaria inexistente, se vulnera el derecho fundamental al debido proceso, toda vez que si no está vigente el fallo de responsabilidad fiscal no hay inhabilidad disciplinaria, luego no es posible siquiera hablar de conducta típica, elemento integral de esta clase de responsabilidad. En virtud de ello, pretende se deje sin efectos la sanción disciplinaria mientras, conforme a lo establecido en el artículo 8° del Decreto 2591 de 1991, se decide definitivamente la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho formulada contra el acto de responsabilidad fiscal proferido por la Contraloría de Antioquia,

actualmente en trámite ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, según informe anexo (fs. 102 y 103).

Respecto de la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio, el artículo 8° del Decreto 2591 de 1991 señala:

***“Artículo 8o. LA TUTELA COMO MECANISMO TRANSITORIO. Aún cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela procederá cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.***

*En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado.*

*En todo caso el afectado deberá ejercer dicha acción en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela.*

*Si no la instaura, cesarán los efectos de este.*

*...”*

Lo anterior quiere decir que si por virtud de una decisión judicial de tutela operó la suspensión provisional del fallo de responsabilidad fiscal y el interesado actuó en los términos de ley, interponiendo la acción procedente – ya admitida y en trámite – la suspensión estará vigente hasta cuando se profiera sentencia o se decida de fondo sobre la acción del señor Ríos Guzmán, tal y como lo ordena expresamente la norma legal transcrita y no antes, situación que, como lo advirtió el A

*quo*, no fue tenida en cuenta en los actos sancionatorios del 15 de febrero de 2007 y 30 de marzo de 2007.

Para la Sala, la conducta de las accionadas es violatoria del derecho fundamental al debido proceso del señor Ríos Guzmán, pues no es posible dar algún efecto a un acto administrativo suspendido provisionalmente – como ocurrió con el fallo fiscal del que se derivó la sanción disciplinaria – bien por virtud de la suspensión provisional<sup>3</sup> en los procesos contencioso administrativos, o en aplicación del artículo 8° del Decreto 2591 de 1991, tratándose de la acción de tutela<sup>4</sup>.

En consecuencia, ante la violación de derechos fundamentales y la configuración de un perjuicio irremediable, esta acción de tutela es procedente. Por ello, la Sala confirmará la decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia que amparó el derecho como mecanismo transitorio y la modificará para que, conforme al artículo 8° del Decreto 2591 de 1991, la orden de tutela impartida permanezca vigente no sólo hasta cuando se ejecute la decisión sobre la suspensión provisional, sino durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el actor, la cual deberá ser ejercida en un término máximo de cuatro (4) meses a partir de la notificación de esta providencia, so pena de que cesen sus efectos.

---

<sup>3</sup> Consagrada en el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo de acuerdo con el artículo 238 de la Constitución Política.

<sup>4</sup> La Corte Constitucional en la Sentencia T-371 del 12 de agosto de 1997, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, sostuvo que para la aplicación de esta norma, el criterio del juez de tutela debe ser razonado y no arbitrario, producto de una valoración sensata y proporcional a la presunta violación o amenaza de los derechos fundamentales alegados.

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

**F A L L A :**

1. **MODIFÍCASE** el numeral 2° de la providencia impugnada, el cual quedará así: **ORDÉNASE** a la Procuraduría Provincial de Rionegro y a la Procuraduría Regional de Antioquia para que, conforme al artículo 8° del Decreto 2591 de 1991, suspendan la ejecución del fallo de responsabilidad disciplinaria durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado, la cual deberá ser ejercida por el actor en un término máximo de cuatro (4) meses a partir de la notificación de esta providencia, so pena de que cesen sus efectos.
2. **CONFÍRMASE** la providencia impugnada en lo demás.
3. **ENVÍESE** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

| Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

**JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ**  
– Presidente de la Sección –

**LIGIA LÓPEZ DÍAZ**

**MARÍA INÉS ORTIZ BARBOSA**

**HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ**