

Sentencia C-557/01

CONTRALORIA-Vigilancia de la gestión fiscal/CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Atribuciones/CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Establecimiento de responsabilidad por gestión fiscal/CONTRALOR-Exigencia de responsabilidad fiscal

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Naturaleza/PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Carácter del procedimiento

Para hacer efectiva la responsabilidad y obligar al servidor público o al particular a reparar el daño causado al erario por su actuación irregular, las contralorías deben adelantar, según lo defina la ley, un conjunto de actuaciones jurídicas que conforman el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, de naturaleza netamente administrativa. Dicho procedimiento es de carácter resarcitorio, pues como consecuencia de la declaración de responsabilidad, el funcionario o particular debe reparar el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización que compense el perjuicio sufrido por el Estado.

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Características

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Observancia de garantías y principios

En el trámite del proceso de responsabilidad fiscal se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso en coordinación con el cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales orientan las actuaciones administrativas.

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Aplicación del debido proceso

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Análisis bajo la nueva Constitución

DERECHO DE DEFENSA EN PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Vacío legislativo en etapa de investigación/DERECHO DE DEFENSA EN PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Garantías en etapas del trámite/DERECHO DE DEFENSA EN PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Notificación de auto de apertura de investigación

La Corte indicó que en los procesos fiscales era necesario asegurar la participación de los

imputados en la etapa de investigación (lo cual no estaba contemplado en la ley) para que éstos pudieran ejercer su derecho de defensa y, por esta vía, garantizar la eficiencia y eficacia de la actuación administrativa; en este sentido, se ha sostenido que el derecho de defensa en los procesos por responsabilidad fiscal debe garantizarse en cada una de las etapas del trámite, en forma unitaria, continua y permanente, es decir, tanto en la investigación como en el juicio fiscal. A su vez, esta Corporación también ha señalado que, aunque los artículos que regulaban el proceso de responsabilidad fiscal de la Ley 42 de 1993 no lo ordenaran expresamente, era forzoso notificar al presunto responsable el auto de apertura de investigación.

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Vacío legislativo sobre caducidad de la acción

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Régimen integral

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Nueva regulación legal/PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Garantías para el implicado

A través de la nueva regulación el Legislador pretendió incorporar un conjunto de garantías para el implicado que cumplieran los criterios señalados por la jurisprudencia constitucional y garantizaran cabalmente el debido proceso. La Ley 610 de 2000 contiene reglas encaminadas a garantizarle al presunto implicado el derecho a ser oído, a defenderse y a intervenir activamente en el proceso, ya sea en forma directa o por medio de apoderado.

ACTO DE TRAMITE-Concepto según la doctrina/ACTO ADMINISTRATIVO-Distinción doctrinal según contenido de decisión y efectos/ACTO DEFINITIVO-Concepto según la doctrina/ACTO DE TRAMITE-Actos instrumentales

DOCTRINA-Procedimiento insuficiente por existencia de jurisprudencia

Acudir exclusivamente a la doctrina cuando el sentido de un concepto y los alcances de una institución han sido fijados por la jurisprudencia es un procedimiento insuficiente porque (i.) impide al juez constitucional apreciar cuál es el significado real de las normas juzgadas -dentro del proceso de adjudicación- y porque (ii.) no brinda elementos de juicio relevantes para analizar la función que éstas cumplen en el Estado y en la sociedad.

ACTO DE TRAMITE Y ACTO DEFINITIVO-Relación según la jurisprudencia/ACTO DE TRAMITE Y

ACTO DEFINITIVO-Procedencia de impugnación judicial según la jurisprudencia

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Actos susceptibles de impugnación jurisdiccional según la jurisprudencia

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Actos susceptibles de impugnación ante jurisdicción administrativa

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD-Importancia de la doctrina y la jurisprudencia

NORMA LEGAL-Interpretación doctrinaria y jurisprudencial/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Interpretación doctrinaria y jurisprudencial/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Interpretación doctrinaria y jurisprudencial sujeta a Constitución/DOCTRINA DEL DERECHO VIVIENTE-Valor de la jurisprudencia en el control constitucional

Cuando una norma puede ser interpretada en más de un sentido y entre las interpretaciones plausibles hay una incompatible con la Constitución la interpretación jurisprudencial y doctrinaria del texto normativo demandado debe ser tomada en cuenta para fijar el sentido, los alcances, los efectos, o la función de la norma objeto del control constitucional en un proceso, tal y como ha sido aplicada en la realidad. Si esta interpretación jurisprudencial y doctrinaria representa una orientación dominante bien establecida, el juez constitucional debe, en principio, acogerla salvo que sea incompatible con la Constitución.

NORMA LEGAL-Contexto dentro del cual es aplicada/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA LEGAL-Contexto dentro del cual es aplicada

Si bien el control de constitucionalidad de las normas es un control abstracto porque no surge de su aplicación en un proceso particular, ello no significa que el juicio de exequibilidad deba efectuarse sin tener en cuenta el contexto dentro del cual la norma fue creada (i.e. su nacimiento), y dentro del cual ha sido interpretada (i.e. ha vivido). En fin: en buena medida, el sentido de toda norma jurídica depende del contexto dentro del cual es aplicada.

NORMA LEGAL-Dimensiones del contexto/DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA-Preeminencia/JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Preeminencia de interpretación/JURISDICCION ORDINARIA-Preeminencia de interpretación

NORMA LEGAL-Significado viviente

DERECHO VIVIENTE-Observancia en providencias judiciales/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Observancia del derecho vivo

Observar el derecho viviente en las providencias judiciales es necesario para evaluar si el sentido de una norma que el juez constitucional considera el más plausible, es realmente el que se acoge o patrocina en las instancias judiciales. Por ello, atender el derecho vivo es una garantía de que la norma sometida a su control realmente tiene el sentido, los alcances, los efectos o la función que el juez constitucional le atribuye.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Observancia de jurisprudencia ordinaria y administrativa/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA LEGAL-Pronunciamiento sobre sentido real

El juicio de constitucionalidad no debe recaer sobre el sentido normativo de una disposición cuando éste es diferente al que realmente le confiere la jurisdicción responsable de aplicarla. El cumplimiento efectivo de la misión institucional que le ha sido confiada a la Corte Constitucional como guardián de la integridad y supremacía de la Constitución, requiere que ésta se pronuncie sobre el sentido real de las normas controladas, no sobre su significado hipotético.

DERECHO VIVIENTE EN LA JURISPRUDENCIA-Requisito sine qua non para la conformación/DERECHO VIVIENTE EN LA DOCTRINA-Requisitos para la conformación

Con el fin de que el derecho viviente en la jurisprudencia se entienda conformado, se deben cumplir varios requisitos que muestren la existencia de una orientación jurisprudencial dominante, bien establecida. Entre ellos, son requisitos sine qua non los siguientes: (1.) la interpretación judicial debe ser consistente, así no sea idéntica y uniforme (si existen contradicciones o divergencias significativas, no puede hablarse de un sentido normativo generalmente acogido sino de controversias jurisprudenciales); (2.) en segundo lugar, la interpretación judicial debe estar consolidada: un solo fallo, salvo circunstancias especiales, resultaría insuficiente para apreciar si una interpretación determinada se ha extendido dentro de la correspondiente jurisdicción; y, (3.) la interpretación judicial debe ser relevante para fijar el significado de la norma objeto de control o para determinar los alcances y

efectos de la parte demandada de una norma. La opinión de los doctrinantes puede ser valiosa para fijar el significado de una norma, pero no basta por sí sola para que se configure un derecho viviente. Los requisitos mencionados anteriormente son también aplicables para apreciar el valor de la doctrina. Sin embargo, a ellos debe agregarse un elemento cuantitativo y otro cualitativo: en cuanto al primero, no es lo mismo la opinión de un ensayista que la coincidencia entre las tesis de muchos tratadistas; para que pueda ayudar a conformar un derecho viviente la interpretación de los doctrinantes debe estar suficientemente expandida; en cuanto a lo segundo, la autoridad académica del doctrinante naturalmente le confiere un valor especial.

JUEZ CONSTITUCIONAL EN DOCTRINA DEL DERECHO VIVIENTE-Análisis crítico/JUEZ CONSTITUCIONAL EN DOCTRINA DEL DERECHO VIVIENTE-Decisión autónoma de adopción de interpretación

Pero la doctrina del derecho viviente no impide que el juez constitucional efectúe un análisis crítico del sentido normativo, fijado jurisprudencialmente, del artículo demandado. El derecho viviente surge de un estudio enmarcado por la órbita de competencia ordinaria de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado y, por ello, se desenvuelve en el plano de la interpretación de la ley, no de la Constitución, y es esencialmente una concreción del principio de legalidad, no del principio de constitucionalidad. De tal manera que el valor del derecho viviente es relativo a la interpretación de la ley demandada, lo cual no le resta trascendencia, sino que define el ámbito del mismo. Le corresponde a la Corte Constitucional decidir si recibe y adopta dicha interpretación. Y en caso de que la acoja proceder a ejercer de manera autónoma sus competencias como juez en el ámbito de lo constitucional.

ACTO DE TRAMITE EN PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Condiciones para impugnación ante jurisdicción administrativa

Si el implicado en el proceso de responsabilidad fiscal pretende cuestionar la validez de las actuaciones surtidas dentro de dicho procedimiento, tendrá que impugnar judicialmente la resolución final de dicho trámite; en otras palabras, es requisito de procedibilidad de la acción que la actuación administrativa haya terminado y que el acto que resuelve definitivamente el asunto esté en firme. La norma demandada no impide de manera absoluta que los actos preparatorios o de trámite sean controvertidos ante los jueces competentes

sino que fija condiciones de tiempo -hay que esperar a que termine el proceso de responsabilidad fiscal- y de modo -debe demandarse el acto que le puso fin al correspondiente proceso para mostrar la relevancia de la irregularidad previa en la decisión final-. Además, no sobra advertir que en el juicio de responsabilidad fiscal se permite que las irregularidades sean corregidas a lo largo del proceso, al tenor del artículo 37 de la Ley 610 de 2000 que hace referencia al saneamiento de nulidades.

JUICIO DE RAZONABILIDAD-Limitación por legislador de derecho fundamental

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Recursos para defensa del implicado/JUICIO DE RAZONABILIDAD-Contexto normativo como criterio de intensidad/ACTO DE TRAMITE EN PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Control por jurisdicción administrativa

El contexto normativo ha permitido apreciar que el implicado dentro de un proceso de responsabilidad fiscal sí dispone de recursos para defenderse y, en todo caso, el poder de la administración ha sido adecuadamente racionalizado. Además, el sentido de la expresión demandada no es el que pretende asignarle el demandante. Por ello, el examen de lo demandado no debe llegar al grado sumo de intensidad y severidad. El juicio de razonabilidad que se aplicará será el leve, por dos razones: (a.) en primer lugar, porque prima facie no hay una amenaza grave e inminente para los derechos constitucionales invocados en la demanda; (b.) en segundo lugar, por el sentido viviente de la norma en cuestión, a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado, la cual indica que los actos de trámite o preparatorios si son controlables por la jurisdicción contenciosa cuando se demanda el acto que le puso fin al proceso de responsabilidad fiscal.

TEST DE RAZONABILIDAD EN PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Impugnación ante jurisdicción administrativa

ACTO ADMINISTRATIVO-Control/ACTUACION ADMINISTRATIVA-Celeridad y eficacia

En principio, todo acto de la administración debe estar sujeto a un control para evitar que haya arbitrariedad en las decisiones que se tomen; pero demandar todo acto, individualmente considerado, podría generar la parálisis de la actuación administrativa y la congestión del aparato judicial. Evitar que ello suceda es un fin permitido por la Constitución. La actuación administrativa debe ser acelerada y eficiente, además, la efectiva

protección judicial de los derechos y el cabal funcionamiento del Estado Social de Derecho, exigen que la justicia sea accesible y pronta.

DECISION ADMINISTRATIVA-Revisión judicial/ACTO DE TRAMITE-No revisión judicial

Existen decisiones de la administración cuya posibilidad de revisión judicial debe asegurarse, en razón a su contenido y a los efectos específicos que pueden causar a los particulares que tengan interés en el asunto determinado. Si esta clase de actos no fueran revisables, tanto por la misma administración como por las autoridades judiciales, se podría configurar una vulneración al régimen constitucional del debido proceso. Sin embargo, tal afirmación no resulta admisible respecto a las decisiones que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica concreta, como ocurre con los actos de trámite o preparatorios.

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Celeridad y eficacia sobre impugnación de actos

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Celeridad y eficacia/ACTO DE TRAMITE EN PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Condicionamiento de impugnación judicial

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO DE TRAMITE-Requisitos para procedencia

Referencia: expediente D-3264

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 59 de la Ley 610 de 2000 “por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

Actor: Juan Carlos Hincapié Mejía

Tema:

Doctrina del derecho viviente - valor de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado

Test de razonabilidad - el contexto normativo como criterio de la intensidad del test.

Actos de trámite

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., mayo treinta y uno (31) de dos mil uno (2001)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano JUAN CARLOS HINCAPIE ESPINOSA demandó parcialmente el artículo 59 de la Ley 610 de 2000 “por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

El texto de la disposición demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial N° 44.133 del 18 de agosto de 2000, es el siguiente:

“Ley 610 de 2000

(agosto 15)

por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 59.- Impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En materia del proceso de responsabilidad fiscal, solamente será demandable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo el Acto Administrativo con el cual termina el proceso, una vez se encuentre en firme” (Se subraya lo demandado).

III. LA DEMANDA

El demandante considera que el término “solamente” del artículo 59 de la Ley 610 de 2000 vulnera los artículos 29, 228, 229 y 230 de la Carta Política. Estos son los argumentos en los que se sustenta su posición:

1. Manifiesta que la norma demandada parcialmente restringe injustificadamente el derecho de las personas a acudir ante las autoridades judiciales, pues dicho precepto señala que únicamente será demandable el acto administrativo con el cual termina el proceso de responsabilidad fiscal. Expresa que, aunque de acuerdo con el artículo 89 de la Constitución Política corresponde a la ley establecer los recursos, acciones y procedimientos necesarios para la protección de los derechos individuales, dicho mandato no puede cumplirse menoscabando el derecho de toda persona a acceder a la administración de justicia (C.P., art. 229). Agrega, finalmente, que toda actuación administrativa “debe estar sujeta a controles judiciales plenos que no reduzcan la actuación del juez, sino que, por el contrario, conviertan la inimpugnabilidad de los actos en una excepción con sustento en la razonabilidad y no en el capricho del legislador o del juez”.

2. Así, el actor sostiene que dentro del proceso de responsabilidad fiscal pueden existir decisiones diferentes a la de terminación del proceso administrativo de responsabilidad fiscal, las cuales, por su incidencia en el acto final, deberían ser igualmente impugnables. A este respecto, explica que decisiones como la que resuelve las nulidades y la que deniega las pruebas, si bien son susceptibles de los recursos gubernativos no son demandables ante la jurisdicción contencioso administrativa y, por esta vía, se impide el adecuado control judicial de la actuación administrativa. Por lo anterior, estima que no se garantizan los derechos al debido proceso (C.P., art. 29) y al acceso a la administración de justicia (C.P., art. 229) de

quien es juzgado fiscalmente, pues se crean “zonas vedadas al control judicial dentro de la actuación administrativa so pretexto de preservar una técnica de impugnación de los actos y de una eficacia de la función administrativa mal entendida.”

3. Finalmente, afirma que no es posible sostener que el juez contencioso administrativo, al examinar la decisión final, puede juzgar la legalidad de la totalidad de la actuación administrativa, pues “tal interpretación desconocería el carácter restrictivo y condicionador de la palabra ‘solamente’ que precisamente limita las facultades del juez” y, por ende, obstruye su autonomía como autoridad judicial (C.P., art. 228 y 230).

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho.

El apoderado judicial del Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de oficio del 29 de noviembre de 2000, intervino para defender la constitucionalidad de la norma demandada parcialmente. Estas son las razones que sintetizan su postura:

1.1. En primer lugar, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, los actos de trámite solo son demandables, excepcionalmente, cuando producen efectos jurídicos propios. Expresa que según lo dispuesto por el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo así como por la doctrina y la jurisprudencia contencioso administrativa, los actos de trámite o preparatorios, 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. Sin embargo, anota que el 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 continuarla, en cuyo caso la acción judicial se dirigirá contra ellos. En consecuencia, señala que si el acto produce sus propios efectos, debe estar sometido al control jurisdiccional, pues el artículo 83 del Código Contencioso Administrativo prevé que toda actividad administrativa es objeto de control por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa.

1.2. De otro lado, en el proceso de responsabilidad fiscal se garantiza el debido proceso administrativo, pues todas las actuaciones se someten “a los procedimientos y requisitos establecidos legalmente, con protección de los derechos del investigado, al que se le otorgan

los medios de defensa necesarios para garantizar la legalidad y certeza de la decisión que se profiera.” Añade que en el referido trámite “se asegura la prevalencia de las garantías sustantivas y procesales requeridas, la imparcialidad del juzgador y la observancia de las reglas predeterminadas en la ley a fin de esclarecer los hechos investigados, así como la práctica, contradicción y valoración de las pruebas recaudadas y allegadas y la definición de los responsables y sus respectivas sanciones.” De esta manera, estima que no puede alegarse desconocimiento de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

1.3. En este orden de ideas, la norma cuestionada, al señalar que sólo es demandable el acto con el cual termina el proceso fiscal, no hace referencia únicamente al fallo, pues en el curso de la actuación se producen actos de trámite, que pueden convertirse en actos administrativos definitivos al poner fin a la misma o porque hacen imposible continuarla y, tales actos son objeto de recursos gubernativos y, obviamente, del control judicial.

2. Intervención de la Contraloría General de la República

La apoderada judicial de la Contraloría General de la República, por medio de escrito de fecha 29 de noviembre de 2000, solicita a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 59 de la Ley 610 de 2000 por las siguientes razones:

2.1. El trámite de los procesos de responsabilidad fiscal es claro, expedito y se somete a las garantías del debido proceso que debe tener toda actuación administrativa. A este respecto, precisa que la referida ley establece un régimen probatorio completo, en el cual se asegura la solicitud y contradicción de las pruebas por parte del investigado, y se protege su derecho de defensa.

2.2. Así mismo, se estima que “el actor en la interpretación que hace de la palabra ‘solamente’ está variando su contenido y no desentraña el espíritu del Legislador contenido en el texto legal demandado, ignorando el significado de la palabra. Este corresponde a la posibilidad que le da la Ley 610 de 2000 al presunto responsable, de acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en término y oportunidad legal, para pedir la nulidad del fallo o acto administrativo con el cual termina el proceso y no en un sentido restringido al último

acto que se produce, garantizando con ello el libre acceso a la administración de justicia”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, en concepto de fecha 11 de enero de 2000, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de la expresión demandada del artículo 59 de la Ley 610 de 2000. Estos son los argumentos dados por el representante del Ministerio Público:

1. En relación con los actos de trámite, es preciso diferenciar entre aquellos que al ser proferidos por la administración impiden continuar la actuación administrativa y los que simplemente tienden a dar impulso a la misma, porque “los primeros pueden llegar a convertirse en definitivos mientras los segundos únicamente son objeto de los recursos establecidos en el ordenamiento legal.”

2. No puede pretenderse que cualquier acto que emane de un servidor público sea objeto de acción contencioso administrativa, ya que ello se opondría a los principios de celeridad y eficiencia que deben orientar las actuaciones administrativas. En este sentido, afirma que el derecho de acción ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, “no puede entenderse de manera ilimitada, al punto que sobre la base de una pretendida garantía individual de dicho derecho se entrase o dilate innecesariamente la actuación administrativa, atentando contra el interés de los demás asociados. (...) Además, el uso indiscriminado y arbitrario de las acciones contencioso administrativas atenta contra la recta administración de justicia, antes de constituirse en una limitante para el acceso de los ciudadanos a ésta o violar la autonomía de los jueces.” De acuerdo con lo anterior, concluye que lo lógico y razonable es que, en principio, los actos de trámite no sean susceptibles de acción, no obstante, en algunos casos excepcionales puedan ser demandables.

3. Por último, la Vista Fiscal señala que se debe realizar una interpretación sistemática de la norma demandada con las demás disposiciones de la Ley 610. Indica que el artículo 2 de ésta prevé la estricta sujeción del proceso de responsabilidad fiscal a los principios establecidos en los artículos 29 y 209 de la Carta Política y a los contenidos en el Código Contencioso Administrativo. Igualmente, expresa que el artículo 32 de la Ley 610 consagra el principio de contradicción de la prueba y el artículo 38 determina la oportunidad para proponer la nulidad

en el proceso. Concluye que la Ley 610 de 2000, no dejó al arbitrio del funcionario el trámite administrativo de responsabilidad fiscal y, por el contrario, existen plenas garantías para el ciudadano objeto del referido proceso y, en consecuencia, es “innecesario un control jurisdiccional de los actos que se extiendan más allá de lo consagrado en la ley y la jurisprudencia.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política.

2. El problema planteado

2.1. El actor considera que la norma demandada parcialmente restringe el acceso a la administración de justicia al señalar que solamente será demandable el acto con el que termina el proceso de responsabilidad fiscal; por ende, desconoce el derecho al debido proceso al impedir el control judicial de los demás actos administrativos que se profieren durante el trámite mencionado. Así mismo, estima que la disposición cuestionada limita, sin justificación alguna, las facultades del juez contencioso administrativo, pues éste únicamente podrá estudiar la legalidad del acto con el que concluye el proceso de responsabilidad fiscal y no la totalidad de la actuación administrativa.

Tanto el Procurador General de la Nación como los intervinientes, sostienen que la tesis, según la cual, sólo es susceptible de impugnación judicial el acto final del proceso de responsabilidad fiscal, es razonable, puesto que las decisiones previas a éste son meros actos de trámite y, por lo tanto, no son demandables. Sin embargo, precisan que, excepcionalmente, cuando el acto de trámite ponga fin a la actuación administrativa o imposibilite su continuación, sí será posible acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa. Igualmente, manifiestan que no existe violación del derecho al debido proceso ya que en el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal existe una serie de disposiciones que aseguran la prevalencia de las garantías procesales, particularmente, del derecho de defensa del implicado.

2.2. Así, corresponde a la Corte Constitucional definir si el precepto impugnado, al señalar que solamente es demandable el acto con el que termina el proceso de responsabilidad fiscal, vulnera las normas constitucionales que garantizan el debido proceso y el libre acceso a la administración de justicia. Con este propósito, se procederá de la siguiente manera. (i) Primero se señalarán brevemente las características del proceso de responsabilidad fiscal, haciendo énfasis en los mecanismos de control de los actos que se profieren durante dicho trámite, y en la manera como la doctrina y la jurisprudencia han interpretado los principios jurídicos aquí comprometidos; ello para determinar la intensidad del juicio de razonabilidad y para precisar el sentido y los alcances de la expresión demandada. (ii) Segundo, se efectuará un juicio de razonabilidad de la norma demandada para establecer si dicha disposición resulta acorde con la Constitución.

3. El proceso de responsabilidad fiscal bajo la vigencia de la Constitución Política de 1991. La importancia del contexto normativo para definir la intensidad del juicio de razonabilidad

3.1. Como en este proceso se deben analizar cargos relativos a la vulneración de derechos constitucionales, es necesario determinar la intensidad del juicio de razonabilidad que habrá de aplicar la Corte. Para ello, se debe establecer cuáles son las garantías al debido proceso previstas al interior del proceso de responsabilidad fiscal. Este contexto normativo permitirá apreciar prima facie si hay una restricción grave del derecho, como lo alega el demandante. Luego se analizará si la expresión demandada impide a las personas acceder a la justicia para cuestionar los actos de trámite o preparatorios, o si tan sólo condiciona dicho acceso a la culminación del proceso de responsabilidad fiscal. Este segundo aspecto brindará un segundo criterio para definir la intensidad del juicio de razonabilidad que se debe aplicar en este caso.

3.2 De conformidad con los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado, corresponde a la Contraloría General de la República y a las contralorías de las entidades territoriales. Entre las atribuciones constitucionales del Contralor General de la República y de los contralores departamentales, municipales y distritales -en su respectiva jurisdicción -, se encuentra la de “establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma” (artículos 268,

numeral 5, y 272C.P.). Dichas autoridades tienen la facultad de exigirle a la administración y, en general, a todas las entidades estatales - ya sean del nivel central o territorial -, así como a los particulares que manejen recursos del Estado, responsabilidad fiscal cuando con su actuación dolosa o culposa resulte lesionado el patrimonio público (artículos 6, 90, 121, 123 inciso 2, 124, 267, 268 numeral 5 y 272 C.P.).

Para hacer efectiva dicha responsabilidad y obligar al servidor público o al particular a reparar el daño causado al erario por su actuación irregular, las contralorías deben adelantar, según lo defina la ley, un conjunto de actuaciones jurídicas que conforman el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, de naturaleza netamente administrativa¹. Dicho procedimiento es de carácter resarcitorio, pues como consecuencia de la declaración de responsabilidad, el funcionario o particular debe reparar el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización que compense el perjuicio sufrido por el Estado².

Por otra parte, en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso (artículo 29 C.P.) en coordinación con el cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales orientan las actuaciones administrativas (artículo 209 C.P.). Sobre el particular, esta Corporación ha sostenido:

“En el trámite del proceso en que dicha responsabilidad se deduce se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso, debidamente compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas, que se rigen por reglas propias de orden constitucional y legal, que dependen de variables fundadas en la necesidad de satisfacer en forma urgente e inmediata necesidades de interés público o social, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 C.P.), a través de las actividades propias de intervención o de control de la actividad de los particulares o del ejercicio de la función y de la actividad de policía o de las que permiten exigir responsabilidad a los servidores públicos o a los particulares que desempeñan funciones públicas. En tal virtud, la norma del art. 29 de la Constitución, es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales: legalidad, juez natural o legal (autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de

defensa, (derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, a presentar y controvertir pruebas, a oponer la nulidad de las actuaciones con violación del debido proceso, y a interponer recursos contra la decisión condenatoria), debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”³ (subraya fuera del texto).

3.3. En aras de adecuar el ejercicio del control fiscal al nuevo régimen constitucional, el Congreso de la República expidió la Ley 42 de 1993 “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”. Dicha ley definió el conjunto de preceptos encaminados a establecer los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal financiero, los organismos competentes para ejercerlo en los distintos niveles territoriales y los procedimientos jurídicos aplicables (artículo 1).

En los artículos 72 a 89 de la referida ley, se reguló el trámite del proceso de responsabilidad fiscal; en efecto, se estableció que las etapas de éste eran la investigación y el juicio⁴. La primera comprendía el período de instrucción dentro del cual se allegaban y practicaban las pruebas que iban a servir de fundamento a las decisiones que se adoptaran en el proceso y, adicionalmente, se autorizaba la adopción de las medidas cautelares sobre los bienes de la persona vinculada a la investigación (artículo 75); esta etapa terminaba con la orden de archivo del expediente o la apertura del correspondiente juicio (artículo 77). Durante el juicio fiscal, se definía la responsabilidad de la persona o personas cuya gestión fiscal había sido objeto de investigación; esta segunda etapa culminaba con una decisión motivada en la cual se resolvía sobre la responsabilidad fiscal (artículos 79 y 81).

A pesar de que dentro del trámite de todo el proceso se contemplaba una serie de prerrogativas a favor del implicado, el ejercicio de su derecho de defensa, propiamente dicho, se garantizaba únicamente a partir de la etapa de juicio; sólo a esta altura del proceso se contemplaba el deber de notificar al presunto responsable de las decisiones tomadas -v.g. la que ordenaba la apertura del juicio fiscal y la que ponía fin al proceso-, contra las cuales procedían los recursos gubernativos en los términos señalados por la ley (artículos 79 y 81)⁵.

3.4. Estos vacíos en la legislación fueron rápidamente detectados por la Corte Constitucional en sede de tutela⁶, cuando se estableció que el presunto responsable dentro de un proceso

fiscal no contaba con todas las garantías para poder ejercer su derecho de defensa y se echó de menos la expedición, por parte del legislador, de una regulación integral sobre la materia.

En efecto, la Corte indicó que en los procesos fiscales era necesario asegurar la participación de los imputados en la etapa de investigación (lo cual no estaba contemplado en la ley) para que éstos pudieran ejercer su derecho de defensa y, por esta vía, garantizar la eficiencia y eficacia de la actuación administrativa⁷; en este sentido, se ha sostenido que el derecho de defensa en los procesos por responsabilidad fiscal debe garantizarse en cada una de las etapas del trámite, en forma unitaria, continua y permanente, es decir, tanto en la investigación como en el juicio fiscal. A su vez, esta Corporación también ha señalado que, aunque los artículos que regulaban el proceso de responsabilidad fiscal de la Ley 42 de 1993 no lo ordenaran expresamente, era forzoso notificar al presunto responsable el auto de apertura de investigación⁸; además, se ha establecido que en razón a que la precitada ley no regulaba en forma directa la caducidad de la acción fiscal, ni fijaba el término de duración del juicio fiscal, era necesario remitirse a las normas del Código Contencioso Administrativo para llenar dichos vacíos, como lo señalaba el artículo 89 de la ley⁹.

3.5. Así, debido a que la regulación legal del proceso de responsabilidad fiscal resultaba incompleta, el Congreso de la República expidió la Ley 610 de 2000, la cual consagra un régimen integral para el trámite del proceso fiscal y deroga las normas correspondientes de la Ley 42 de 1993. En los antecedentes legislativos del proyecto que se convirtió en la referida ley, se menciona que se pretende destacar “la precisión legal de las nociones de responsabilidad fiscal y proceso de responsabilidad fiscal, las reglas sobre caducidad y prescripción de la acción fiscal, la regulación de las vicisitudes procesales en relación con las decisiones interlocutorias y de trámite, el establecimiento de términos en el trámite de todas las fases del proceso, la regulación de las medidas cautelares, la determinación del monto de la responsabilidad y las consecuencias de su declaración”¹⁰; igualmente, se resaltan aspectos como la incorporación de las garantías a los implicados en correspondencia con el tratamiento jurisprudencial sobre la materia.

De esta manera, la Ley 610 del 2000 establece el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, el cual define como “el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores

públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado” (art. 1). En el artículo 2 se dice que “en el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal se garantizará el debido proceso”.

Es necesario observar brevemente la nueva regulación de los procesos de responsabilidad fiscal para apreciar dentro del contexto normativo la función y las implicaciones de la norma parcialmente demandada.

3.5.1. El proceso se inicia formalmente con el auto de apertura del proceso, el cual debe ser notificado a los presuntos responsables (artículos 39 y 40). Conocida la existencia del proceso en su contra, el implicado será escuchado en declaración libre y espontánea y de no ser posible su comparecencia se le nombrará apoderado de oficio (artículos. 42 y 43); así mismo, el investigado podrá controvertir las pruebas recaudadas y solicitar la práctica de aquellas que considere conducentes. Si su solicitud de pruebas le es denegada podrá interponer los recursos de reposición y apelación contra tal decisión (artículos 24 y 32). También podrá proponerse la nulidad de la actuación por falta de competencia del funcionario que dirige la investigación o por violación del debido proceso y del derecho de defensa del implicado; contra el acto resolutorio de las nulidades propuestas proceden los recursos de reposición y apelación (artículos 36 y ss).

3.5.2. Ahora bien: si de acuerdo con las pruebas practicadas durante la actuación, está demostrado objetivamente el daño o perjuicio patrimonial del Estado y existen serios indicios que comprometan la responsabilidad del implicado, se proferirá auto de imputación de responsabilidad fiscal (artículo 48), del cual se dará traslado al presunto responsable para que presente sus argumentos de defensa y solicite y aporte las pruebas que pretenda hacer valer. El juez procederá a decretar las pruebas solicitadas y las que considere conducentes y, si rechaza la solicitud de pruebas, el implicado podrá interponer los recursos de reposición y apelación contra tal decisión (artículo 51). Una vez practicadas las pruebas pertinentes se proferirá el fallo que declara la existencia o inexistencia de responsabilidad fiscal (artículos 53 y 54) contra el cual procederán los recursos señalados por el Código Contencioso Administrativo. En firme, la providencia que declare la responsabilidad fiscal, será demandable ante la jurisdicción contencioso administrativa, según el artículo 59, objeto de la demanda de inconstitucionalidad en el presente caso.

De lo anterior se deduce que a través de la nueva regulación el Legislador pretendió incorporar un conjunto de garantías para el implicado que cumplieran los criterios señalados por la jurisprudencia constitucional y garantizaran cabalmente el debido proceso. A lo largo de todo el trámite, se observa una serie de disposiciones que buscan asegurar que las autoridades administrativas ejerzan sus competencias respetando las garantías y los derechos del implicado. Adicionalmente, el proceso mediante el cual se declara la responsabilidad fiscal ahora tiene una sola fase, con lo cual se busca evitar la dilación de esta clase de procedimientos.

En suma, la Ley 610 de 2000 contiene reglas encaminadas a garantizarle al presunto implicado el derecho a ser oído, a defenderse y a intervenir activamente en el proceso, ya sea en forma directa o por medio de apoderado. A la Corte no le compete en esta oportunidad pronunciarse sobre la constitucionalidad de todo el procedimiento ni sobre las reglas que buscan el objetivo mencionado. No obstante, el contenido de la norma demandada que sólo permite la controversia judicial del acto con el cual termina el proceso, hacía necesario observar en qué situación se encuentra el implicado desde que se inicia la actuación administrativa del juicio de responsabilidad fiscal.

3.6. El contexto normativo brevemente descrito permite apreciar si el implicado no dispone de recursos para defenderse y si el poder de la administración no ha sido adecuadamente racionalizado. En términos generales, es claro que en la Ley 610 de 2000 ello no es así, sin perjuicio de que un examen detenido de sus partes en futuros procesos judiciales lleve a la conclusión de que alguna de ellas es contraria a la Constitución.

Para establecer si el cargo del actor es fundado, la Corte debe, además de observar el perfil general de todo el proceso de responsabilidad fiscal, determinar cuál es el carácter de los actos que se profieren durante su trámite, para así definir si por su naturaleza y efectos estos deberían ser enjuiciables autónomamente por vía contenciosa.

4.1. Buena parte de la fuerza del cargo que presenta el actor contra el artículo 59 de la Ley 610 de 2000 se basa en el hecho que al establecerse que únicamente será demandable -ante la jurisdicción contencioso administrativa- el acto administrativo con el cual termina el proceso de responsabilidad, se restringe el derecho del interesado de acceder a la

administración de justicia y, por ende, se desconoce su derecho al debido proceso. Por esta razón, la Corte debe definir si las decisiones adoptadas dentro del proceso de responsabilidad fiscal, diferentes al acto definitivo con el que termina el proceso, tienen un contenido sustancial y unos efectos que hacen imperioso que deban ser controladas judicialmente en forma autónoma o, por el contrario, si se trata de decisiones de trámite, por regla general, no sujetas a dicho control.

4.2. La doctrina en materia administrativa¹¹, ha distinguido a los actos administrativos según el contenido de la decisión que en ellos se articula y sus efectos, en actos de trámite o preparatorios y en actos definitivos. Los primeros son los que se encargan de dar impulso a la actuación o disponen organizar los elementos de juicio que se requieren para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto mediante el acto definitivo y, salvo contadas excepciones, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas. Los segundos son, obviamente, los actos que ponen fin a la actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto.

En este sentido, los actos de trámite son “actos instrumentales”, que integran el procedimiento anterior a la decisión que finalmente resuelva el asunto y sus defectos jurídicos podrán cuestionarse cuando se impugne el acto definitivo, el cual podrá ser invalido, v.gr., por haberse adoptado con desconocimiento del procedimiento previo que constituye requisito formal del mismo acto. Por lo tanto, es necesario esperar a que se produzca la resolución final del procedimiento para poder plantear la invalidez del procedimiento por haberse presentado anomalías en los actos de trámite.

Ahora bien: ciertos actos previos al fallo pueden tornarse definitivos cuando pongan fin a la actuación administrativa o hagan imposible su continuación. En este caso, tales actos serán enjuiciables.

4.3. Pero acudir exclusivamente a la doctrina cuando el sentido de un concepto y los alcances de una institución han sido fijados por la jurisprudencia es un procedimiento insuficiente porque (i.) impide al juez constitucional apreciar cuál es el significado real de las normas juzgadas -dentro del proceso de adjudicación- y porque (ii.) no brinda elementos de juicio relevantes para analizar la función que éstas cumplen en el Estado y en la sociedad.

Por eso, es necesario en este caso observar la jurisprudencia del Consejo de Estado, respecto

de la relación entre los actos preparatorios o de trámite, por un lado, y los actos definitivos, por el otro, en punto a determinar cuándo procede la impugnación judicial respecto de unos y de otros.

4.4. En efecto, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo se ha ocupado de las consecuencias de esta distinción al aplicar e interpretar el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, según el cual “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 [...]”¹².

Además, el Consejo de Estado (especialmente la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo), ha reiterado que no procede la demanda de actos de trámite o preparatorios que no pongan fin a la actuación administrativa ni imposibiliten su continuación. En este sentido, se ha sostenido, por ejemplo, que no son susceptibles de impugnación ante los tribunales contencioso administrativos por tratarse de actos de trámite o preparatorios, entre otros: las comunicaciones y oficios¹³, los certificados que se expidan con el fin de obtener determinado permiso o autorización por parte de la administración¹⁴, los pliegos de cargos y el auto que ordena la apertura de la investigación¹⁵, el auto que ordena la realización de una inspección tributaria y el acta que se extiende en dicha diligencia¹⁶, el auto de mandamiento ejecutivo expedido dentro de un juicio de jurisdicción coactiva¹⁷, y los actos dentro de los procesos electorales diferentes al declaratorio de elección¹⁸.

4.5. Por otra parte, en relación con la impugnación ante la jurisdicción contencioso administrativa de los actos proferidos en los procesos de responsabilidad fiscal que se realizaron bajo la vigencia de la Ley 42 de 1993, el Consejo de Estado ha sostenido que, de acuerdo con los términos del artículo 81 de esa ley, sólo puede ser objeto de cuestionamiento judicial el fallo que declara la responsabilidad fiscal¹⁹. En este sentido, al estudiar la procedibilidad de una demanda contra una resolución proferida con motivo del desarrollo de un proceso de responsabilidad fiscal adelantado por la Contraloría Municipal de San Gil, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado señaló:

“El acto administrativo acusado no crea, modifica ni extingue una situación jurídica particular o derecho alguno del cual sea titular y pueda sufrir lesión. Pero tal regulación es contentiva de un acto preparatorio dentro de la actuación administrativa adelantada en su contra por la Contraloría Municipal de San Gil tendiente a establecer su responsabilidad fiscal. Y por no tener el referido artículo 4o. el carácter de acto administrativo definitivo no puede ser enjuiciable ante esta jurisdicción a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, dado que ésta reclama como presupuesto para su ejercicio en el art. 135 del C.C.A. que el acto particular “ponga término a un proceso administrativo”. La falta de este presupuesto procesal y no la expresada por el a quo, es la que justifica la inadmisión de la demanda.”²⁰

En este orden de ideas, se entiende que si bien la regulación del trámite de los procesos de responsabilidad fiscal consagrada en la Ley 42 de 1993 no señalaba expresamente que las acciones contencioso administrativas “solamente” procedían contra el acto administrativo con el cual concluía el mencionado procedimiento, tal era la posición usualmente asumida por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, al inadmitir las demandas que se intentaban contra los demás actos que se proferían dentro de dicho procedimiento.

Sin embargo, ello no significaba que tales actos (los de trámite) estuvieran exentos de control judicial, pues su legalidad se revisaba junto con la del acto definitivo. Así lo expresó el Consejo de Estado en varios de sus fallos, cuando al resolver demandas contra los actos que habían declarado responsable fiscalmente a los impugnantes estudiaba los posibles defectos de la actuación, de acuerdo con los cargos formulados²¹.

4.6. De lo expuesto anteriormente, se concluye que el artículo 59 de la Ley 610 de 2000, no introdujo cambio alguno en cuanto a la impugnación de los actos proferidos en los procesos de responsabilidad fiscal. El Legislador, al establecer expresamente en dicha disposición que únicamente será demandable el acto con el que termina el referido proceso, simplemente siguió las orientaciones de la jurisprudencia del Consejo de Estado respecto a la improcedibilidad de la demanda de los actos de trámite. Al hacerlo, introduce claridad en las reglas de juego que rigen el proceso de responsabilidad fiscal para todos los asociados, incluidos los que no conocieran la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el particular.

5.1. Vista la abundante jurisprudencia del Consejo de Estado sobre un aspecto crucial de la cuestión central que plantea la demanda, y su coincidencia con la doctrina autorizada, corresponde a la Corte hacer algunas precisiones sobre la importancia que tienen en el juicio de constitucionalidad la jurisprudencia y la doctrina.

Ante todo, cabe preguntarse cuál es el valor, para la guarda de la supremacía de la Constitución, de la interpretación adoptada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuando ésta ha precisado el alcance de conceptos e instituciones relevantes para resolver un problema planteado ante la Corte Constitucional. El juez constitucional podría pasar por alto esta pregunta y abstenerse de observar el desarrollo real por vía de la jurisprudencia ordinaria o contenciosa de la norma que debe juzgar; sin embargo, ello no parece adecuado como se verá a continuación.

En efecto, cuando una norma puede ser interpretada en más de un sentido y entre las interpretaciones plausibles hay una incompatible con la Constitución -como sucede en este caso a juicio del demandante- la interpretación jurisprudencial y doctrinaria del texto normativo demandado debe ser tenida en cuenta para fijar el sentido, los alcances, los efectos, o la función de la norma objeto del control constitucional en un proceso, tal y como ha sido aplicada en la realidad. Si esta interpretación jurisprudencial y doctrinaria representa una orientación dominante bien establecida, el juez constitucional debe, en principio, acogerla salvo que sea incompatible con la Constitución. Esta doctrina se funda en las siguientes razones:

5.2.1. Si bien el control de constitucionalidad de las normas es un control abstracto porque no surge de su aplicación en un proceso particular, ello no significa que el juicio de exequibilidad deba efectuarse sin tener en cuenta el contexto dentro del cual la norma fue creada (i.e. su nacimiento), y dentro del cual ha sido interpretada (i.e. ha vivido). En fin: en buena medida, el sentido de toda norma jurídica depende del contexto dentro del cual es aplicada.

Ahora, dentro de las múltiples dimensiones de ese contexto -bien sea la lingüística, que permite fijar su sentido natural, o bien la sociológica, que hace posible apreciar sus funciones reales- se destaca la actividad de los expertos que han interpretado los conceptos técnicos que ella contiene y que los han aplicado a casos concretos. Obviamente, esos expertos son

los jueces y los doctrinantes especializados en la materia tratada en la norma; dentro de ellos, una posición preeminente la ocupan los órganos judiciales colegiados que se encuentran en la cima de una jurisdicción. Así lo ha establecido la Constitución al definir al Consejo de Estado como “tribunal supremo de lo contencioso administrativo” (art. 237- 1 de la CP) y a la Corte Suprema de Justicia como “máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria” (art. 234 de la CP). Por lo tanto, la jurisprudencia de ambos órganos es un referente indispensable para apreciar el significado viviente de las normas demandadas. Al prestarles la atención que su ubicación institucional exige, la Corte Constitucional está valorando su labor hermenéutica dentro de un mismo sistema jurídico. Obviamente, cuando no exista jurisprudencia sobre las normas objeto del control constitucional, la Corte Constitucional tendrá que acudir a otras fuentes del derecho para interpretar los artículos demandados.

5.2.2. Además, observar el derecho viviente en las providencias judiciales es necesario para evaluar si el sentido de una norma que el juez constitucional considera el más plausible, es realmente el que se acoge o patrocina en las instancias judiciales. Por ello, atender el derecho vivo es una garantía de que la norma sometida a su control realmente tiene el sentido, los alcances, los efectos o la función que el juez constitucional le atribuye.

5.2.3. Igualmente, el juicio de constitucionalidad no debe recaer sobre el sentido normativo de una disposición cuando éste es diferente al que realmente le confiere la jurisdicción responsable de aplicarla. El cumplimiento efectivo de la misión institucional que le ha sido confiada a la Corte Constitucional como guardián de la integridad y supremacía de la Constitución, requiere que ésta se pronuncie sobre el sentido real de las normas controladas, no sobre su significado hipotético. De lo contrario, podría declarar exequible una norma cuyos alcances y efectos son incompatibles con la Constitución, lo cual haría inocuo el control. En el mismo sentido, al suponer un determinado sentido hipotético de la norma en cuestión, podría declarar inexecutable disposiciones cuyo significado viviente es compatible con la Carta, lo cual representaría un ejercicio inadecuado de sus funciones.

Así, para que de la jurisprudencia se pueda derivar un derecho viviente al cual haya de referirse el juez constitucional, no basta con la existencia de una providencia sobre uno de los conceptos contenidos en la norma demandada. Ello sería insuficiente para configurar un sentido normativo completo y el juez constitucional estaría ante una simple aplicación de la ley. Con el fin de que el derecho viviente en la jurisprudencia se entienda conformado, se

deben cumplir varios requisitos que muestren la existencia de una orientación jurisprudencial dominante, bien establecida. Entre ellos, son requisitos sine qua non los siguientes: (1.) la interpretación judicial debe ser consistente, así no sea idéntica y uniforme (si existen contradicciones o divergencias significativas, no puede hablarse de un sentido normativo generalmente acogido sino de controversias jurisprudenciales); (2.) en segundo lugar, la interpretación judicial debe estar consolidada: un solo fallo, salvo circunstancias especiales, resultaría insuficiente para apreciar si una interpretación determinada se ha extendido dentro de la correspondiente jurisdicción; y, (3.) la interpretación judicial debe ser relevante para fijar el significado de la norma objeto de control o para determinar los alcances y efectos de la parte demandada de una norma.

Por otra parte, la opinión de los doctrinantes puede ser valiosa para fijar el significado de una norma, pero no basta por sí sola para que se configure un derecho viviente. Los requisitos mencionados anteriormente son también aplicables para apreciar el valor de la doctrina. Sin embargo, a ellos debe agregarse un elemento cuantitativo y otro cualitativo: en cuanto al primero, no es lo mismo la opinión de un ensayista que la coincidencia entre las tesis de muchos tratadistas; para que pueda ayudar a conformar un derecho viviente la interpretación de los doctrinantes debe estar suficientemente expandida; en cuanto a lo segundo, la autoridad académica del doctrinante naturalmente le confiere un valor especial.

5.2.4. Pero la doctrina del derecho viviente no impide que el juez constitucional efectúe un análisis crítico del sentido normativo, fijado jurisprudencialmente, del artículo demandado. El derecho viviente surge de un estudio enmarcado por la órbita de competencia ordinaria de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado y, por ello, se desenvuelve en el plano de la interpretación de la ley, no de la Constitución, y es esencialmente una concreción del principio de legalidad, no del principio de constitucionalidad. De tal manera que el valor del derecho viviente es relativo a la interpretación de la ley demandada, lo cual no le resta trascendencia, sino que define el ámbito del mismo. Le corresponde a la Corte Constitucional decidir si recibe y adopta dicha interpretación. Y en caso de que la acoja proceder a ejercer de manera autónoma sus competencias como juez en el ámbito de lo constitucional.

5.3. Estas consideraciones son pertinentes para determinar si la interpretación de la norma propuesta por el demandante debe ser acogida por esta Corte. La respuesta es negativa. No sólo no es la que se impone de la simple lectura de la misma, sino que es contraria al

derecho viviente conformado por la jurisprudencia del Consejo de Estado anteriormente analizada y respaldada por la doctrina. Esta interpretación ha sido consistente y se ha consolidado; su relevancia para definir la cuestión que ocupa a la Corte es clara: la expresión “solamente” cuestionada no impide que los demás actos, generalmente de trámite o preparatorios, sean objeto de control judicial cuando sea demandado el acto definitivo mediante el cual termina el proceso.

5.4. A estas consideraciones basadas en el derecho jurisprudencial viviente, se suman otras que hacen inaceptable la interpretación que el demandante le atribuye a la expresión demandada. La Corte considera que la interpretación que hace el actor de la norma acusada es equivocada, pues en su demanda confunde el requisito de procedibilidad de las acciones contencioso administrativas con el ámbito y alcance del control judicial cuando la demanda del acto definitivo sea admitida.

En este sentido, si el implicado en el proceso de responsabilidad fiscal pretende cuestionar la validez de las actuaciones surtidas dentro de dicho procedimiento, tendrá que impugnar judicialmente la resolución final de dicho trámite; en otras palabras, es requisito de procedibilidad de la acción que la actuación administrativa haya terminado y que el acto que resuelve definitivamente el asunto esté en firme.

Lo anterior significa que la norma demandada no impide de manera absoluta que los actos preparatorios o de trámite sean controvertidos ante los jueces competentes sino que fija condiciones de tiempo -hay que esperar a que termine el proceso de responsabilidad fiscal- y de modo -debe demandarse el acto que le puso fin al correspondiente proceso para mostrar la relevancia de la irregularidad previa en la decisión final-. Además, no sobra advertir que en el juicio de responsabilidad fiscal se permite que las irregularidades sean corregidas a lo largo del proceso, al tenor del artículo 37 de la Ley 610 de 2000 que hace referencia al saneamiento de nulidades²².

6. Aplicación del juicio de razonabilidad

6.1. Pero el hecho de que el contenido de la norma acusada se ajuste a la doctrina establecida por el Consejo de Estado no la hace en sí misma exequible. Toda limitación o especificación que haga el legislador de un derecho constitucional fundamental, debe ser evaluada a partir de un juicio de razonabilidad que comprende varios pasos. En este orden de

ideas, el contexto normativo brevemente descrito ha permitido apreciar que el implicado dentro de un proceso de responsabilidad fiscal sí dispone de recursos para defenderse y, en todo caso, el poder de la administración ha sido adecuadamente racionalizado. Además, el sentido de la expresión demandada no es el que pretende asignarle el demandante. Por ello, el examen de lo demandado no debe llegar al grado sumo de intensidad y severidad. El juicio de razonabilidad que se aplicará será el leve, por dos razones: (a.) en primer lugar, porque prima facie no hay una amenaza grave e inminente para los derechos constitucionales invocados en la demanda; (b.) en segundo lugar, por el sentido viviente de la norma en cuestión, a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado, la cual indica que los actos de trámite o preparatorios si son controlables por la jurisdicción contenciosa cuando se demanda el acto que le puso fin al proceso de responsabilidad fiscal.

Entonces, habrá de definirse si al establecer que sólo será demandable el acto con el cual termina el proceso de responsabilidad fiscal, el legislador persigue un fin constitucionalmente permitido y si el medio adoptado no está prohibido y es idóneo para alcanzar ese fin. Veamos:

6.1.1. En primer lugar, se analizará el fin perseguido por la norma demandada. En principio, todo acto de la administración debe estar sujeto a un control para evitar que haya arbitrariedad en las decisiones que se tomen; pero demandar todo acto, individualmente considerado, podría generar la parálisis de la actuación administrativa y la congestión del aparato judicial. Evitar que ello suceda es un fin permitido por la Constitución. La actuación administrativa debe ser acelerada y eficiente (artículo 209 C.P.), además, la efectiva protección judicial de los derechos (artículo 2 C.P.) y el cabal funcionamiento del Estado Social de Derecho (artículo 1 C.P.), exigen que la justicia sea accesible y pronta.

Cuando el artículo demandado señala que solamente puede ser demandado el acto con el cual termina el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, se busca tanto la eficacia y la efectividad de la actuación de la administración como de la administración de justicia.

En materia de responsabilidad fiscal esos fines no sólo son permitidos sino que desarrollan mandatos constitucionales expresos encaminados a preservar la integridad de los dineros públicos (artículo 267 C.P.) y asegurar la moral administrativa²³.

6.1.2. En segundo lugar, se analizará el medio empleado por el legislador para alcanzar los

finés mencionados y la relación que existe entre ellos. El medio no debe estar prohibido por la Constitución y debe ser idóneo para alcanzar los fines perseguidos.

Existen decisiones de la administración cuya posibilidad de revisión judicial debe asegurarse, en razón a su contenido y a los efectos específicos que pueden causar a los particulares que tengan interés en el asunto determinado. Si esta clase de actos no fueran revisables, tanto por la misma administración como por las autoridades judiciales, se podría configurar una vulneración al régimen constitucional del debido proceso. Sin embargo, tal afirmación no resulta admisible respecto a las decisiones que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica concreta, como ocurre con los actos de trámite o preparatorios.

Cabe preguntarse, ahora, si tal disposición, restrictiva de los actos que pueden impugnarse ante la jurisdicción contenciosa administrativa, constituye un medio idóneo para evitar la parálisis o el retardo de la actuación administrativa: claramente lo es. Si los implicados en un juicio de responsabilidad fiscal pudieran demandar cada acto del proceso, éste sería entorpecido y dilatado; el interés público en proteger la integridad de los recursos públicos sería, entonces, severamente perjudicado²⁴. Incluso, además de adecuada, tal restricción parece necesaria. Es difícil concebir una medida alternativa que, sin impedir que los actos preparatorios y de trámite sean demandados de manera autónoma tan pronto sean expedidos, logre evitar la dilación y la parálisis.

Además de ser adecuado para asegurar la celeridad y eficacia del juicio de responsabilidad fiscal, el artículo demandado contribuye al efectivo funcionamiento de la administración de justicia y al goce del derecho de acceso a la justicia, pues la ley regula y limita la procedencia de las acciones precisamente para asegurar que los procesos lleguen maduros ante las instancias judiciales. En tal sentido, esta Corporación ha sostenido:

“El derecho de acceso a la administración de justicia, sufriría grave distorsión en su verdadero significado si, como lo desean los demandantes, este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia. Implícitamente supondría además la exoneración del individuo de toda ética de compromiso con la buena marcha de la justicia, y con su prestación recta y eficaz (...). En suma, esa concepción impediría su funcionamiento eficaz, y conduciría a la

imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos. Todo lo cual sí resultaría francamente contrario a la Carta”²⁵.

De esta manera, la norma demandada no impide el acceso a la justicia para demandar los actos preparatorios o de trámite, simplemente lo condiciona: primero, el interesado debe esperar a que termine el proceso de responsabilidad fiscal²⁶; y, segundo, debe demandar el acto que le puso fin al proceso para mostrar la relevancia de la irregularidad previa para la decisión final²⁷. Ambas condiciones son adecuadas para asegurar que la administración de justicia no sea perturbada ni sobrecargada.

Finalmente, es apropiado recordar que esta Corte ha admitido la procedencia de acciones de tutela contra actos preparatorios o de trámite cuando se cumplen varios requisitos que hacen necesaria la intervención del juez constitucional. Entre estos requisitos cabe mencionar dos directamente relevantes para este proceso: (i.) el primero, es que el proceso dentro del cual se expidió el acto de trámite o preparatorio no haya terminado²⁸; (ii.) el segundo, es que el acto defina una situación especial y sustancial dentro de la actuación administrativa que se proyecte en la decisión final²⁹.

De otro lado, sobra también aclarar que cuando se demanda el acto definitivo, no es necesario siempre demandar o controlar algún(os) acto(s) de trámite. Ello sólo debe hacerse en los casos en que el interesado desee cuestionar una parte de la actuación previa a la expedición del acto administrativo que le puso término.

6.2. Por consiguiente, no considera la Corte que la norma parcialmente demandada vulnere los derechos constitucionales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso. Tampoco se estima que se estén limitando las facultades del juez contencioso administrativo pues, como fue expuesto, éste no sólo estudiará la legalidad del acto definitivo de la actuación administrativa sino que analizará las irregularidades que, a juicio del recurrente, se hayan cometido durante el trámite.

VII. DECISION

Establecer que, en los procesos de responsabilidad fiscal, sólo es demandable ante la jurisdicción contencioso administrativa el acto mediante el cual éste termina, no constituye una violación del debido proceso o del derecho a la administración de justicia garantizados

por la Carta Política.

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

RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLE la expresión “solamente”, contenida en el artículo 59 de la Ley 610 de 2000.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria

2 Sentencia SU-620 de 1996; M.P. Antonio Barrera Carbonell.

3 Sentencia SU-620 de 1996; M.P. Antonio Barrera Carbonell.

4 No se puede olvidar que, además de las normas sobre la materia contenidas en la Constitución, el procedimiento de las investigaciones y juicios fiscales estatuido por la Ley 42 de 1993, era a su vez desarrollado por la Resolución Orgánica N° 03466 de junio 14 de 1994, proferida por el Contralor General de la República.

5 Otros ejemplos de actos que se notificaban al interesado eran: el nombramiento de apoderado de oficio si el presunto responsable no se hacía presente en el juicio (artículo 80), y la procedencia de las acciones de ley cuando el proceso terminaba con declaración de responsabilidad fiscal (artículo 81).

6 Sentencia SU-620 de 1996; M.P. Antonio Barrera Carbonell.

7 Ibid.

8 Sentencia C-540 de 1997; M.P. Hernando Herrera Vergara.

9 Sentencias T-973 de 1999; M.P. Alvaro Tafur Galvis y Sentencia C-635 de 2000; M.P. Alvaro Tafur Galvis (En dicha sentencia, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo

77 de la Ley 42 de 1993 “Sobre la Organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”. En esta Sentencia, la Corte Constitucional reafirma que por pertenecer el proceso de responsabilidad fiscal a las actuaciones propias de la administración, le son aplicables las disposiciones del Código Contencioso Administrativo en los aspectos sobre los que no exista disposición especial al respecto).

10 Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 025/98 Cámara, 162/98 Senado. Gaceta del Congreso N° 155 de 1998, págs. 3-6.

11 Entre otros: García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, Curso de derecho administrativo, Tomo I. Editorial Civitas, Madrid, 1992; González Pérez, Jesús, Manual de derecho procesal administrativo. Editorial Civitas, Madrid, 1992; Gordillo, Agustín, Tratados de derecho administrativo, Tomo III. Editorial Macchi, Buenos Aires, 1979 y en Francia Auby Jean-Marie y Drago Roland. Traité de Contentieux Administratif. L.G.D.J., París, 1984, pág. 165.

12 Ya desde 1972 el punto suscitó un salvamento de voto sobre el grado de precisión con el cual debía identificarse cada acto administrativo (Salvamento de voto de Miguel Lleras Pizarro a la Sentencia del 27 de octubre de 1972; C.P. Carlos Portocarrero M. Anales del Consejo de Estado LXXXIII, nos. 435- 436 pág. 429 de 1972. En dicha sentencia, el Consejo de Estado definió las características de los actos administrativos complejos).

13 En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia del 3 de marzo de 1980; C.P. Ignacio Reyes Posada (En dicha sentencia, el Consejo de Estado confirmó una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la que se declara inhibido para pronunciarse sobre una acción de nulidad interpuesta en contra de una comunicación expedida por el Ministerio de Justicia. Tanto el Tribunal como el Consejo de Estado encuentran que no es la comunicación un acto administrativo, sino el decreto que da lugar a la misma. En este orden de ideas, es contra el mencionado decreto contra el que de debió interponer la acción).

14 En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 25 de octubre de 1988; C.P. Javier Henao Hidrón. (Citado por: Penagos, Gustavo, El acto administrativo Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. Santa Fe de Bogotá, 1996).

15 En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 25 de abril de 1986; C.P. Samuel Buitrago Hurtado (En dicho auto, el Consejo de Estado inadmitió la solicitud de la sociedad actora de que se ordenara la suspensión provisional del acto administrativo dictado por la entidad pertinente, en el cual se dispuso abrir investigación de carácter administrativo). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 25 de abril de 1986; C.P. Enrique Low Murtra (En dicho auto, el Consejo de Estado confirmó un auto expedido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por medio del cual se denegó la admisión de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 3 de junio de 1999; C.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz (En dicho auto, el Consejo de Estado confirma el auto proferido por el Tribunal Administrativo del Tolima que deniega la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, por medio del cual se formulan cargos contra la accionante).

16 En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 26 de abril de 1996; C.P. Consuelo Sarria Olcos (En dicho auto, el Consejo de Estado confirmó la sentencia expedida por el Tribunal Administrativo de Antioquia en el que se afirma que el acta de inspección tributaria no requiere, más allá de su adecuada motivación, de fórmulas jurídicas extraordinarias por tratarse de un acto que no tiene la característica de definitivo).

17 En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 27 de mayo de 1999 M.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz (En dicho auto, el Consejo de Estado confirma el auto proferido por el Tribunal Administrativo del Tolima en el que se niega la pretensión del actor de declarar la nulidad del juicio de jurisdicción coactiva adelantado por la Contraloría Departamental del Tolima, incluido el auto de mandamiento ejecutivo).

18 En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 17 de noviembre de 1995 C.P. Mario Alario Méndez (En dicha sentencia, el Consejo de Estado niega la pretensión del accionante de declarar nulo el acto por medio del cual se hizo la elección del Procurador General de la Nación para el período 1994 - 1998. El Consejo niega la acción por encontrar que la pretensión del actor consiste en que se declare no la nulidad de la elección, el cual es un acto

definitivo, sino el acta de escrutinio de uno de los jurados, el cual es un acto preparatorio).

19 En este sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 26 de noviembre de 1995; C.P. Libardo Rodríguez Rodríguez (En dicha providencia, el Consejo de Estado niega la demanda interpuesta por la actora contra un fallo en el que se declara la inexistencia de responsabilidad fiscal. La providencia establece que el recurso es pertinente sólo en los casos en los que se declare la responsabilidad fiscal y no en los que se niegue). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 23 de enero de 1997 C.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz (En dicha providencia, el Consejo de Estado negó la acción instaurada por la parte actora con el fin de que se declarara la nulidad y restablecimiento del derecho frente a un acto administrativo preparatorio de una actuación administrativa adelantada en su contra).

20 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 23 de enero de 1997. C.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz.

21 En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 17 de abril de 1997. C.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz (En dicha sentencia, el Consejo de Estado confirmó una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, en la que se confirma la decisión del Contralor Municipal de Pueblo Nuevo (Córdoba) de imponer una sanción fiscal al actor); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 2 de abril de 1998 C.P. Libardo Rodríguez Rodríguez (En dicha sentencia, el Consejo de Estado resolvió en segunda instancia la acción interpuesta por el actor en contra de las decisiones adoptadas en su contra dentro de un proceso de responsabilidad fiscal. El Consejo de Estado declaró la nulidad de varios actos por considerar que no se había seguido el debido proceso. En la sentencia se estudian las irregularidades que se cometieron en la notificación de las providencias interlocutorias y en la práctica de algunas pruebas).

22 Artículo 37, Ley 610 de 2000: “Saneamiento de nulidades. En cualquier etapa del proceso en que el funcionario advierta que existe alguna de las causales previstas en el artículo anterior, decretará la nulidad total o parcial de lo actuado desde el momento en que se presentó la causal y ordenará que se reponga la actuación que dependa del acto declarado nulo, para que se subsane lo afectado. Las pruebas practicadas legalmente conservarán su

plena validez”.

23 En razón a estos fines imperiosos esta Corte declaró exequible el artículo 75 de la Ley 42 de 1993 (parágrafo) que permitía que se decretaran medidas cautelares sobre los bienes de las personas presuntamente responsables de un faltante de recursos del Estado. Dijo la Corte: “Durante el período que transcurre entre la iniciación de la investigación fiscal, la apertura del juicio fiscal y su conclusión, transcurre un espacio de tiempo durante el cual el investigado o imputado por la gestión fiscal irregular puede con miras a anular o impedir los efectos del fallo de responsabilidad fiscal variar la titularidad jurídica de sus bienes y caer maliciosamente en estado de insolvencia. El referido fallo sería ilusorio, si no se proveyeran las medidas necesarias para garantizar sus resultados, impidiendo la desaparición o la distracción de los bienes del sujeto obligado. Los fines superiores que persigue el juicio de responsabilidad fiscal, como es el resarcimiento de los perjuicios derivados del ejercicio irregular de la gestión fiscal, con la cual se atiende a la preservación del patrimonio público, la necesidad de asegurar el principio de moralidad en la gestión pública, e igualmente la garantía de la eficacia y la eficiencia de las decisiones que adopte la administración para deducir dicha responsabilidad, justifican la constitucionalidad de las medidas cautelares que autoriza la norma acusada”. (Sentencia C-054 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell).

24 Esta Corte ha sentado consideraciones semejantes cuando se ha pronunciado sobre tutelas contra actos de trámite o preparatorios en un proceso disciplinario: “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”. (Sentencia T-418 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell).

25 Sentencia C-351 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara (En dicha sentencia, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la expresión “y en única instancia” contenida en el encabezamiento del artículo 131 del Decreto 01 de 1984, como fue subrogado por el artículo 2o. del Decreto 597 de 1988; la expresión “en única” consignada en el numeral 1o. del artículo 9o. del Decreto 2288 de 1989; la frase “cuando la cuantía no exceda de quinientos mil pesos (\$500.000.00) contenida en el numeral 6o. del artículo 131 del Decreto 01 de 1984,

como fue subrogado por el artículo 2o. del Decreto 597 de 1988; la frase “cuando la cuantía no exceda de ochocientos mil pesos” (\$800.000.00) de su numeral 9o.; la frase “cuando la cuantía exceda de quinientos mil pesos (\$500.000.00) contenida en el numeral 6o. del artículo 132 del Decreto 01 de 1984, como fue subrogado por el artículo 2o. del Decreto 597 de 1988; la frase “cuando la cuantía exceda de ochocientos mil pesos” (\$800.000.00) consignada en el numeral 9o. ibídem; la frase “cuando la cuantía no exceda de ochocientos mil pesos” (\$800.000.00) también consignada en el artículo 133 del Decreto 01 de 1984, como fue subrogado por el artículo 2o. del Decreto 597 de 1988; y el inciso segundo (parcial) del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, como fue subrogado por el artículo 23 del Decreto 2304 de 1989).

26 La condición de tiempo evita que actos de menor importancia o cuya trascendencia no pueda ser ponderada sin tener en cuenta el resultado final del proceso, sean llevados al conocimiento de los jueces quienes, de otro modo, dedicarían buena parte de su cargada agenda a controversias de un significado remoto, inasible e imperceptible.

27 La condición de modo exige que el interesado muestre la incidencia del acto previo en la decisión final y permite a la jurisdicción contencioso administrativa sopesar su significado actual, real y concreto. Así, la administración de justicia podrá funcionar sobre una situación jurídica madura y completa que le permite al juez ejercer a cabalidad su misión institucional.

28 Al respecto, señaló la Corte: “2.4 Aun cuando esta Corte admite que, excepcionalmente, es procedente la acción de tutela, como mecanismo definitivo, contra actos de trámite o preparatorios, considera que esta modalidad de protección de los derechos fundamentales sólo puede ser utilizada antes de que se profiera el acto definitivo. Ello es así, porque cuando se produce el acto definitivo, contra el cual puede utilizarse un medio alternativo de defensa judicial, como es la correspondiente acción contenciosa administrativa, la protección de los derechos fundamentales, vulnerados o amenazados con un acto de esta naturaleza, solamente puede hacerse efectiva de manera inmediata a través de la acción de tutela como mecanismo transitorio. (arts. 86, inciso 3º. y 8º. del Decreto 2591/91)” (Sentencia T-420 de 1998; M.P. Antonio Barrera Carbonell).