

Sentencia C-619/01

LEY-Efectos en el tiempo/LEY-Irretroactividad

En relación con los efectos de la ley en el tiempo la regla general es la irretroactividad, entendida como el fenómeno según el cual la ley nueva rige todos los hechos y actos que se produzcan a partir de su vigencia.

LEY-Efectos sobre situaciones jurídicas en curso

Cuando se trata de situaciones jurídicas en curso, que no han generado situaciones consolidadas ni derechos adquiridos en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ésta entra a regular dicha situación en el estado en que esté, sin perjuicio de que se respete lo ya surtido bajo la ley antigua.

PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY-Alcance

DERECHOS ADQUIRIDOS-Efectos de leyes en el tiempo/MERAS EXPECTATIVAS-Efectos de leyes en el tiempo

LEY-Situación jurídica concreta o subjetiva/LEY-Situación jurídica abstracta u objetiva

TRANSITO DE LEGISLACION-Efectos/LEY-Situación jurídica extinguida/LEY-Situación jurídica en curso

Las situaciones jurídicas extinguidas al entrar en vigencia una nueva ley, se rigen por la ley antigua. Cuando no se trata de situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la ley anterior, sino de aquellas que están en curso en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ni de derechos adquiridos en ese momento, sino de simples expectativas, la nueva ley es de aplicación inmediata. La aplicación o efecto general inmediato de la ley es la proyección de sus disposiciones a situaciones jurídicas que están en curso al momento de su entrada en vigencia. El efecto general inmediato de la nueva ley no desconoce la Constitución, pues por consistir en su aplicación a situaciones jurídicas que aun no se han consolidado, no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos.

LEY-Ultraactividad

LEY PROCESAL-Transito y efectos/PROCESO-Situación jurídica en curso/LEY PROCESAL-Transito frente a situación jurídica en curso

Dado que el proceso es una situación jurídica en curso, las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata. Todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Por ello, en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso. Por lo tanto, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme.

TRANSITO DE LEGISLACION PROCESAL-Situación jurídica en curso/TRANSITO DE LEGISLACION PROCESAL-Situación jurídica consolidada

LEY PROCESAL-Efectos en el tiempo

La norma general que fija la ley es el efecto general inmediato de las nuevas disposiciones procesales, salvo en lo referente a los términos que hubiesen empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, las cuales continúan rigiéndose por la ley antigua. Esta norma general, en principio, no resulta contraria a la Constitución pues no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, que es lo que expresamente prohíbe el artículo 58 superior. Sin embargo, su aplicación debe respetar el principio de favorabilidad penal.

LEY PROCESAL-Inclusión de derechos sustanciales/LEY PROCESAL-Respecto de derechos sustanciales ante tránsito de legislación

La naturaleza de una disposición no depende del lugar en donde aparece incluida, sino de su objeto. Si dicho objeto es la regulación de las formas de actuación para reclamar o lograr la declaración en juicio los derechos sustanciales, la disposición será procedimental, pero si por el contrario ella reconoce, modifica o extingue derechos subjetivos de las partes, debe considerarse sustantiva. Para no contrariar la Constitución, la ley procesal nueva debe respetar los derechos adquiridos o las situaciones jurídicas consolidadas al amparo de este tipo de disposiciones materiales, aunque ellas aparezcan consignadas en estatutos

procesales.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN TRANSITO DE LEGISLACION-Límites

En materia de regulación de los efectos del tránsito de legislación, la Constitución solo impone como límites el respeto de los derechos adquiridos, y el principio de favorabilidad y de legalidad penal. Por fuera de ellos, opera la libertad de configuración legislativa.

TRANSITO DE LEGISLACION PROCESAL-Inmediatez no emana de la Constitución

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN TRANSITO DE LEGISLACION PROCESAL- Señalamiento de efectos/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN TRANSITO DE LEGISLACION PROCESAL-Aplicación ultraactiva de norma anterior

En relación con los efectos del tránsito de legislación procesal, el legislador puede adoptar una fórmula diferente a la del efecto general inmediato y prescribir para algunas situaciones especiales la aplicación ultraactiva de la ley antigua a todos los procesos en curso, pues, salvo los límites ninguna disposición superior se lo impide. El legislador puede determinar el momento hasta el cual va a producir efectos una disposición legal antigua, a pesar de haber proferido otra nueva que regula de manera diferente la misma materia. La aplicación ultraactiva, tiene fundamento constitucional en la cláusula general de competencia del legislador para mantener la legislación, modificarla o subrogarla por los motivos de conveniencia que estime razonables. A pesar de lo anterior, la competencia aludida del legislador no puede ejercerse desconociendo las normas superiores relativas a los derechos a la igualdad y al debido proceso, pues ellos en sí mismos constituyen límites generales a la libertad de configuración legislativa.

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Ultraactividad de norma anterior sobre actuaciones en trámite/PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Ultraactividad de norma anterior a auto de apertura de juicio fiscal

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Cambio normativo por vacíos procedimentales/DEBIDO PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Cambio normativo

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Naturaleza administrativa

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Nueva legislación

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Trámite

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Regulaciones distintas en diversa situación jurídica

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Ultraactividad de norma para etapa final/PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Inmediatez de nueva legislación en etapa inicial

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Ultraactividad de norma anterior

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Ultraactividad de norma anterior frente a derechos

TRANSITO DE LEGISLACION PROCESAL-Ultraactividad de normas frente a derechos

Referencia: expediente D-3291

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso primero del artículo 67 de la Ley 610 de 2000.

Actor: Alvaro Pinilla Galvis

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., catorce (14) de junio de dos mil uno (2001)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y 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 Álvaro Pinilla Gálvis, demandó parcialmente el artículo 67 de la Ley 610 de 2000. 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 parcialmente acusada, según aparece publicada en el Diario Oficial No. 44. 133 del 18 de agosto de 2000, es el siguiente dentro del cual se subrayan la expresiones demandadas:

“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

...

“Artículo 67. Actuaciones en trámite. En los procesos de responsabilidad fiscal, que al entrar en vigencia la presente Ley, se hubiere proferido auto de apertura a juicio fiscal o se encuentren en etapa de juicio fiscal, continuarán su trámite hasta el fallo definitivo de conformidad con el procedimiento regulado en la Ley 42 de 1993. En los demás procesos, el trámite se adecuará a lo previsto en la presente ley.

“En todo caso, los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren en curso, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.”

III. LA DEMANDA

El accionante solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del primer inciso del artículo 67 de la Ley 610 de 2000, porque considera que dicha disposición desconoce los artículos 13 y 29 de la Constitución Política, al aplicar el nuevo régimen a la etapa previa al juicio fiscal y el anterior régimen a la fase de juzgamiento dentro del proceso de responsabilidad fiscal.

A su juicio, esta regulación legal atenta contra el principio de seguridad jurídica, y resulta discriminatoria pues establece diferencias de trato entre personas por el simple hecho de estar más adelantado el proceso que se sigue en contra de unas, respecto del que se sigue en contra de otras. El trato discriminatorio, sostiene, no se encuentra justificado, y se erige como una arbitrariedad legislativa toda vez que la situación fáctica de las personas cuyo proceso se encuentra en la etapa de investigación, es equivalente a la de aquellas otras cuyo proceso está en la etapa del juicio.

De otro lado, el actor encuentra que la disposición acusada desconoce las normas superiores relativas al debido proceso, pues conforme al artículo 29 de la Constitución Política las personas solo pueden ser juzgadas “conforme a leyes preexistentes al acto que se les imputa”, por lo cual la preceptiva que demanda, en cuanto ordena someter a la nueva ley el trámite del proceso de responsabilidad fiscal en la etapa previa al juicio, desconoce dicho precepto constitucional. Es decir, el demandante estima que en esta fase no es posible adelantar un proceso conforme a leyes no preexistentes al hecho que se investiga. En este sentido expresa: “...si una persona desarrolla determinada conducta,...el Estado solo podrá desarrollar su conducta investigativa dentro de cierto tiempo después de los acontecimientos, y de otro, la normatividad a aplicar será aquella que ya estaba vigente para el momento en que se dio la conducta. Es decir que la norma debe ser anterior al momento en que se desarrolla la actividad...”

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Contraloría General de la Nación

La ciudadana Ana Lucía Padrón Carvajal, en representación de la Contraloría General de la República, intervino para defender la exequibilidad de la norma acusada.

A juicio de la interviniente, la norma acusada forma parte de una ley procesal. Concretamente, es una ley que “consagra un procedimiento que se tramita en su totalidad en sede administrativa, por oposición a los procesos adelantados en sede judicial”. Como toda ley procesal, la Ley 610 de 2000 prevé mecanismos que regulan el tránsito de la antigua regulación a la nueva, y esto es justamente lo que hace la disposición parcialmente acusada, que se limita a “reglamentar de manera expresa el tratamiento que debe dársele a los procesos fiscales que se encuentren en curso al momento de la entrada en vigencia de la

Ley 610/00". La solución adoptada, en opinión de la representante de la Contraloría, "no es en absoluto una solución novedosa en la legislación colombiana, sino que ha sido la solución tradicional acogida por las leyes, la doctrina y la jurisprudencia. Al respecto, transcribe el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, así como doctrina reciente y jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, relativa al tránsito de legislación procedimental.

2. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El ciudadano José Camilo Guzmán Santos, en su calidad de apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, defiende la constitucionalidad de la norma demandada. Inicialmente, destaca que el proceso de responsabilidad fiscal persigue una finalidad resarcitoria de perjuicios y no la fijación de una responsabilidad penal, sancionatoria o administrativa. Posteriormente, pone de presente que la Ley acusada sólo persigue establecer el procedimiento para determinar dicha responsabilidad fiscal. En tal virtud, estima que el principio de igualdad no se vulnera con la aplicación del inciso 1° Artículo 67 de la Ley 610, en la medida que dicha norma es de naturaleza procesal y no sustancial, por no contener disposiciones sancionatorias.

Finalmente, aduce que dado que durante la etapa previa al juzgamiento no se ha realizado imputación alguna, mal podría afirmarse que existe vulneración a los derechos de defensa y al debido proceso de la persona implicada dentro de proceso de responsabilidad fiscal, por el solo hecho de que dicha fase del procedimiento se regule por lo dispuesto en una nueva ley.

3. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El ciudadano Héctor Julio Becerra, investigador del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, institución invitada por la Corte a conceptuar dentro del presente proceso de constitucionalidad, también defiende la exequibilidad de la norma demandada. En sustento de su posición afirma que "la doctrina procesalista, se inclina generalmente por el efecto general inmediato de las normas procesales, consideradas como de orden público." En su sentir, "este es el criterio que tradicionalmente se ha aplicado en el derecho colombiano, como lo indican los artículos 40 de la Ley 153 de 1887 y 699 del Código de Procedimiento Civil."

Examinando el contenido de la disposición acusada, el interviniente observa que ella sigue la orientación general de las referidas normas de la Ley 153 de 1887 y del Código de Procedimiento Civil, pero resulta más amplio respecto de la aplicación de la Ley anterior (Ley 42 de 1999), a aquellos procesos en los cuales el entrar en vigencia la nueva Ley ya se hubiera dictado auto de apertura de juicio fiscal o estuviera en desarrollo dicho juicio. Sin embargo, en su sentir ello no se erige en un desconocimiento del principio de igualdad, toda vez que “se puede considerar que la situación de un proceso no iniciado formalmente frente a otro que ya se encuentre en desarrollo, configura un factor de diversidad que justifica la aplicación inmediata...”

En la relación con la presunta vulneración del artículo 29 de la Constitución, que consagra la garantía del debido proceso, el interviniente expresa que el alcance de dicha disposición no es el mismo frente a las normas sustanciales que a las procesales, ya que respecto de estas últimas la Carta hace referencia especial a que el juzgamiento debe llevarse a cabo “ante juez o tribunal competente, y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”. Dichas formas, a su juicio, son aquellas vigentes en el momento en que la persona es juzgada, por lo cual el efecto inmediato de las normas procesales no contrariaría la Constitución.

Finalmente, la intervención pone de manifiesto que la Ley 610 de 2000 contiene una regulación más completa del proceso de responsabilidad fiscal, cuya aplicación no afecta los derechos fundamentales del sindicado, como parece aducirlo la demanda, sino que más bien los garantiza en mejor forma. En tal virtud, solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la disposición reprochada.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

De otro lado, en relación con el principio de ultractividad contenido en la Ley 153 de 1887, la vista fiscal afirma que si bien “el derecho adjetivo no admite ultraactividad en su aplicación, el legislador puede introducir ésta cuando lo considere necesario para precaver problemas de interpretación que se pueden suscitar con la entrada en vigencia de nuevos regímenes que regulen procedimientos específicos, lo que es usual en el tránsito de una legislación a otra.” Esto es lo que hace la disposición acusada, con el fin de “evitar conflictos sobre la ley aplicable a cada caso, dotando de certeza y seguridad jurídica a los presuntos responsables

fiscales...”

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 20 de la Ley 610 de 2000, ya que se trata de una demanda en contra de una disposición que forma parte de una ley de la República.

El problema jurídico que se plantea en la demanda.

2. De conformidad con lo expuesto, el actor estima que la disposición que acusa, en cuanto ordena que las nuevas normas que regulan el proceso de responsabilidad fiscal se apliquen a los procedimientos en curso, siempre y cuando no se haya proferido auto de apertura del juicio fiscal, desconoce los preceptos superiores referentes a los derechos a la igualdad y al debido proceso, pues estima que con ello se introduce un trato discriminatorio no justificado entre aquellas personas sometidas a un proceso de responsabilidad fiscal que ya está en la fase del juicio, y aquellas otras respecto de las cuales solamente se adelanta la fase investigativa de dicho procedimiento. De otro lado, aduce que la disposición impugnada, al disponer la aplicación inmediata de las nuevas normas sobre procedimiento de responsabilidad fiscal respecto de los procesos que en el momento de su entrada en vigencia no se encuentren todavía en etapa de juzgamiento, desconoce el artículo 29 superior que indica que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.”

Corresponde a la Corte establecer si la aplicación ultraactiva de las normas de procedimiento contenidas en la legislación anterior (Ley 42 de 1993), respecto de los procesos de responsabilidad fiscal que se encuentren en la etapa de juicio, y el efecto general inmediato de la nueva ley (Ley 610 de 2000), respecto de los mismos procesos cuando no han llegado a tal etapa, desconoce el principio de igualdad, y la garantía del debido proceso.

Normas constitucionales relativas al efecto de las leyes en el tiempo. Desarrollo legal de las

mismas. Normas relativas al tránsito de las leyes procesales.

3. Las normas superiores que se refieren explícitamente a los efectos del tránsito de legislación, son los artículos 58 y 29 de la Constitución Política. Conforme al primero, “se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.” Al tenor del segundo, “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio... en materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.”

Con fundamento en las normas constitucionales transcritas, puede afirmarse que en relación con los efectos de la ley en el tiempo la regla general es la irretroactividad, entendida como el fenómeno según el cual la ley nueva rige todos los hechos y actos que se produzcan a partir de su vigencia. Obviamente, si una situación jurídica se ha consolidado completamente bajo la ley antigua, no existe propiamente un conflicto de leyes, como tampoco se da el mismo cuando los hechos o situaciones que deben ser regulados se generan durante la vigencia de la ley nueva. La necesidad de establecer cuál es la ley que debe regir un determinado asunto, se presenta cuando un hecho tiene nacimiento bajo la ley antigua pero sus efectos o consecuencias se producen bajo la nueva, o cuando se realiza un hecho jurídico bajo la ley antigua, pero la ley nueva señala nuevas condiciones para el reconocimiento de sus efectos.

La fórmula general que emana del artículo 58 de la Constitución para solucionar los anteriores conflictos, como se dijo, es la irretroactividad de la ley, pues ella garantiza que se respeten los derechos legítimamente adquiridos bajo la ley anterior, sin perjuicio de que se afecten las meras expectativas de derecho. No obstante, la misma Carta fundamental en el mencionado artículo, autoriza expresamente la retroactividad de las leyes penales benignas al reo, o de aquellas que comprometen el interés público o social. Ahora bien, cuando se trata de situaciones jurídicas en curso, que no han generado situaciones consolidadas ni derechos adquiridos en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ésta entra a regular

dicha situación en el estado en que esté, sin perjuicio de que se respete lo ya surtido bajo la ley antigua.

Sobre este tema la jurisprudencia de esta Corte, como también la de la h. Corte Suprema de Justicia y del h. Consejo de Estado, han expresado:

“El principio de la irretroactividad de la ley tiene plena aplicación en el ordenamiento jurídico colombiano y ha sido desarrollado por una abundante jurisprudencia de la H. Corte Suprema de Justicia, del H. Consejo de Estado y de esta misma Corte Constitucional.

“Una nueva ley, dispone tal principio fundamental para la seguridad jurídica en el Estado Social de Derecho, no puede regular las situaciones jurídicas del pasado que ya se han definido o consolidado, y que por tanto resultan incólumes en sus efectos jurídicos, con la fuerza que les presta la ley bajo la cual se constituyeron.

“En la doctrina y la jurisprudencia sobre esta materia jurídica se recurre a términos como los “derechos adquiridos”, de mucha raigambre clásica, pero que hoy son sustituidos por las expresiones “situaciones jurídicas subjetivas o particulares”, opuestas en esta concepción a las llamadas “meras expectativas”, que apenas conforman una simple posibilidad de alcanzar un derecho, y que por tanto sí pueden ser reguladas o modificadas por la ley, según un principio generalmente aceptado en la doctrina universal “Las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule o cercene”, dice el art. 17 de la ley 153 de 1887, precepto que además ha adquirido la fuerza expresiva de un aforismo. Vale la pena también anotar que en la C.P. sólo existe una excepción al principio de la irretroactividad en materia penal, por la prevalencia de la ley permisiva o favorable, según lo dispone el artículo 58 en concordancia con el 29 de la C.P.

“En la sentencia No. 168 de 1995 (M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz), luego de un amplio estudio del concepto de “derechos adquiridos” se recoge parte importante de la jurisprudencia colombiana sobre este particular. Es pertinente recoger parte de esa jurisprudencia de la H. Corte Suprema de Justicia:

“.....

“La noción de derecho adquirido se contrapone a la de mera expectativa..... Por derecho adquirido ha entendido la doctrina y la jurisprudencia aquél derecho que ha entrado al patrimonio de una persona natural o jurídica y que hace parte de él, y que por lo mismo, no puede ser arrebatado o vulnerado por quien lo creó o reconoció legítimamente.

“Lo anterior conduce a afirmar que el derecho adquirido es la ventaja o el beneficio cuya conservación o integridad, está garantizada, en favor del titular del derecho, por una acción o por una excepción.

“Ajusta mejor con la técnica denominar ‘situación jurídica concreta o subjetiva’, al derecho adquirido o constituido de que trata la Constitución en sus artículos 30 y 202; y ‘situación jurídica abstracta u objetiva’, a la mera expectativa de derecho. Se está en presencia de la primera cuando el texto legal que la crea ha jugado ya, jurídicamente, su papel en favor o en contra de una persona en el momento en que ha entrado a regir una ley nueva. A la inversa, se está frente a la segunda, cuando el texto legal que ha creado esa situación aún no ha jugado su papel jurídico en favor o en contra de una persona”. (sent. diciembre 12 de 1974)

“Y en sentencia del 17 de marzo de 1977, se expresó:

“Por derechos adquiridos, ha dicho la Corte, se tienen aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley, y que por lo mismo han creado a favor de sus titulares un cierto derecho que debe ser respetado. Fundamento de la seguridad jurídica y del orden social en las relaciones de los asociados y de estos con el Estado, es que tales situaciones y derechos sean respetados íntegramente mediante la prohibición de que leyes posteriores pretendan regularlos nuevamente. Tal afectación o desconocimiento sólo está permitido constitucionalmente en el caso de que se presente un conflicto entre los intereses generales o sociales y los individuales, porque en este caso, para satisfacer los primeros, los segundos deben pasar a un segundo plano. Se trata de afirmar entonces el imperio del principio de que el bien común es superior al particular y de que, por lo mismo, este debe ceder.”

“Por su parte, la Corte Constitucional en reciente fallo expresó en relación con este tema lo siguiente:

“La norma (art. 58 C.N.) se refiere a las situaciones jurídicas consolidadas, no a las que

configuran meras expectativas, estas, por no haberse perfeccionado el derecho, están sujetas a las futuras regulaciones que la ley introduzca.

“Es claro que la modificación o derogación de una norma surte efectos hacia el futuro, salvo el principio de favorabilidad, de tal manera que las situaciones consolidadas bajo el imperio de la legislación objeto de aquélla no pueden sufrir menoscabo. Por tanto, de conformidad con el precepto constitucional, los derechos individuales y concretos que ya se habían radicado en cabeza de una persona no quedan afectados por la nueva normatividad, la cual únicamente podrá aplicarse a las situaciones jurídicas que tengan lugar a partir de su vigencia.” (sent. C-529/94 M.P. José Gregorio Hernández Galindo)”¹

4. Con fundamento en las disposiciones superiores anteriormente comentadas, las cuales también estaban consignadas en la Constitución Nacional de 1886 y que delimitan la órbita de libertad de configuración legislativa en la materia, se desarrolló un régimen legal que señaló los principios generales relativos a los efectos del tránsito de legislación, respetando el límite señalado por la garantía de los derechos adquiridos y los principios de legalidad y favorabilidad penal. Dicho régimen legal está contenido en los artículos 17 a 49 de la Ley 153 de 1887 que de manera general, en relación con diversos tipos de leyes, prescriben que ellas rigen hacia el futuro y regulan todas las situaciones jurídicas que ocurran con posterioridad a su vigencia. A contrario sensu, las situaciones jurídicas extinguidas al entrar en vigencia una nueva ley, se rigen por la ley antigua. Ahora bien, cuando no se trata de situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la ley anterior, sino de aquellas que están en curso en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ni de derechos adquiridos en ese momento, sino de simples expectativas, la nueva ley es de aplicación inmediata. La aplicación o efecto general inmediato de la ley es la proyección de sus disposiciones a situaciones jurídicas que están en curso al momento de su entrada en vigencia. El efecto general inmediato de la nueva ley no desconoce la Constitución, pues por consistir en su aplicación a situaciones jurídicas que aun no se han consolidado, no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos.

En cuanto a la proyección futura de los efectos de una ley derogada, (ultraactividad de la ley), el régimen legal general contenido en las normas mencionadas lo contempla para ciertos eventos. La ultraactividad en sí misma no contraviene tampoco la Constitución, siempre y cuando, en el caso particular, no tenga el alcance de desconocer derechos

adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, ni el principio de favorabilidad penal.

5. En lo que tiene que ver concretamente con las leyes procesales, ellas igualmente se siguen por los anteriores criterios. Dado que el proceso es una situación jurídica en curso, las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata. En efecto, todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Por ello, en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso. Por lo tanto, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme. En este sentido, a manera de norma general aplicable al tránsito de las leyes rituales, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, antes mencionado, prescribe lo siguiente:

“Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.”

En concordancia con lo anterior, el artículo 38 de la misma Ley, referente al tránsito de las leyes que regulan relaciones contractuales, indica que todo contrato se rige por las leyes vigentes al momento de su celebración. No obstante, se exceptúan de esta regla “las leyes concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos que resultaren del contrato.” Y con la misma orientación, en materia procesal civil, el artículo 699 del Código de Procedimiento Civil establece:

“En los procesos iniciados antes, los recursos interpuestos, la práctica de las pruebas decretadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpuso el recurso, se decretaron las pruebas, empezó a correr el término, se promovió el incidente o principió a surtirse la notificación”.

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, la norma general que fija la ley es el efecto general inmediato de las nuevas disposiciones procesales, salvo en lo referente a los términos que hubiesen empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, las

cuales continúan rigiéndose por la ley antigua. Esta norma general, en principio, no resulta contraria a la Constitución pues no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, que es lo que expresamente prohíbe el artículo 58 superior. Sin embargo, su aplicación debe respetar el principio de favorabilidad penal.

6. Con todo, dentro del conjunto de las normas que fijan la ritualidad de los procedimientos, pueden estar incluidas algunas otras de las cuales surgen obligaciones o derechos sustanciales. En efecto, la naturaleza de una disposición no depende del lugar en donde aparece incluida, como puede ser por ejemplo un código de procedimiento, sino de su objeto. Si dicho objeto es la regulación de las formas de actuación para reclamar o lograr la declaración en juicio los derechos sustanciales, la disposición será procedimental, pero si por el contrario ella reconoce, modifica o extingue derechos subjetivos de las partes, debe considerarse sustantiva. Para no contrariar la Constitución, la ley procesal nueva debe respetar los derechos adquiridos o las situaciones jurídicas consolidadas al amparo de este tipo de disposiciones materiales, aunque ellas aparezcan consignadas en estatutos procesales.

7. En relación con el tema que ocupa la atención de la Corte, merece comentario especial la expresión contenida en el artículo 29 de la Constitución Política, según la cual “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio” y el alcance que dicha expresión tiene en relación con los efectos de la leyes procesales en el tiempo. Al respecto, es de importancia definir si dicha expresión puede tener el significado de impedir el efecto general inmediato de las normas procesales, bajo la consideración según la cual tal efecto implicaría que la persona procesada viniera a serlo conforme a leyes que no son “preexistentes al acto que se le imputa.”

En relación con lo anterior, la Corte detecta que la legislación colombiana y la tradición jurídica nacional han concluido que las “leyes preexistentes” a que se refiere la norma constitucional son aquellas de carácter sustancial que definen los delitos y las penas. De esta manera se incorpora a nuestro ordenamiento el principio de legalidad en materia penal expresado en el aforismo latino *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*. Pero la normas procesales y de jurisdicción y competencia, tienen efecto general inmediato. En este sentido, el artículo 43 de la Ley 153 de 1887, recoge la interpretación expuesta cuando indica:

“La ley preexistente prefiere a la ley ex post facto en materia penal. Nadie podrá ser juzgado o penado sino por ley que haya sido promulgada antes del hecho que da lugar al juicio. Esta regla solo se refiere a las leyes que definen y castigan los delitos, pero no a aquellas que establecen los tribunales y determinan el procedimiento, la cuales se aplicarán con arreglo al artículo 40.” (Resalta la Corte)

El artículo 40 por su parte, como se recuerda, prescribe el efecto general inmediato de la de las leyes procesales en los siguientes términos:

“Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.”

8. Ahora bien, a manera de resumen de lo dicho hasta ahora puede concluirse que en materia de regulación de los efectos del tránsito de legislación, la Constitución solo impone como límites el respeto de los derechos adquiridos, y el principio de favorabilidad y de legalidad penal. Por fuera de ellos, opera la libertad de configuración legislativa. Con base en ello, el legislador ha desarrollado una reglamentación general sobre el efecto de las leyes en el tiempo, contenida en la Ley 153 de 1887, según la cual en principio las leyes rigen hacia el futuro, pero pueden tener efecto inmediato sobre situaciones jurídicas en curso. Tal es el caso de las leyes procesales, pues ellas regulan actuaciones que en sí mismas no constituyen derechos adquiridos, sino formas para reclamar aquellos.

No obstante lo anterior, la regla general que se acaba de exponer según la cual las leyes procesales son de efecto general inmediato, si bien es la acogida como norma general por la legislación y también por la doctrina contemporánea, no emana de la Constitución, la cual, respecto de la regulación de los efectos de la ley en el tiempo, lo único que dispone categóricamente, como antes se dijo, es la garantía de los derechos adquiridos conforme a las leyes anteriores, los mencionados principios de legalidad y favorabilidad de la ley penal, y la constitucionalidad de la retroactividad de la ley expedida por razones de utilidad pública o interés social. Por lo tanto, en relación con los efectos del tránsito de legislación procesal, el legislador puede adoptar una fórmula diferente a la del efecto general inmediato y prescribir para algunas situaciones especiales la aplicación ultraactiva de la ley antigua a todos los

procesos en curso, pues, salvo los límites comentados, ninguna disposición superior se lo impide. Así como el legislador tiene competencia para mantener en el ordenamiento las leyes hasta el momento en que encuentra conveniente derogarlas, modificarlas o subrogarlas, de igual manera puede determinar el momento hasta el cual va a producir efectos una disposición legal antigua, a pesar de haber proferido otra nueva que regula de manera diferente la misma materia. La aplicación ultraactiva, entendida como la determinación legal según la cual una ley antigua debe surtir efectos después de su derogación, tiene fundamento constitucional en la cláusula general de competencia del legislador para mantener la legislación, modificarla o subrogarla por los motivos de conveniencia que estime razonables. Ahora bien, a pesar de lo anterior, la competencia aludida del legislador no puede ejercerse desconociendo las normas superiores relativas a los derechos a la igualdad y al debido proceso, pues ellos en sí mismos constituyen límites generales a la libertad de configuración legislativa.

Desde esta perspectiva, pasa la Corte a estudiar los cargos formulados en la demanda.

El proceso de responsabilidad fiscal en la Ley 42 de 1993, y en la Ley 610 de 2000. Examen de los cargos por violación al derecho a la igualdad y al debido proceso.

9. El inciso primero del artículo 67 de la Ley 610 de 2000, como se ha dicho anteriormente, dispone que al entrar en vigencia dicha Ley, aquellos procesos en que se hubiere proferido el auto de apertura a juicio fiscal continuarán rigiéndose por la Ley anterior, esto es por la 42 de 1993, al paso que aquellos otros en los que todavía no se hubiere proferido dicho auto o no estuvieren en la etapa de juicio fiscal, se regirán por las nuevas disposiciones. Es decir, respecto de los procesos que hubieren llegado a la fase del juicio fiscal, dispone la aplicación ultraactiva de la Ley 42 de 1993, y respecto de los que no hubieren llegado a tal etapa, la aplicación inmediata de la Ley 610 de 2000. El inciso segundo, no acusado, recoge la fórmula jurídica tradicional que acompaña la aplicación inmediata de la ley procesal, según la cual, “los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren en curso, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación”.

La fórmula anterior, establecida para regular los efectos en el tiempo del tránsito de legislación procesal, es reprochada por la demanda, aduciendo que desconoce los derechos de igualdad y de debido proceso.

10. Por lo que tiene que ver con el cargo aducido por violación del derecho a la igualdad, la Corte aprecia lo siguiente: los dos extremos de la comparación, es decir los sujetos respecto de los cuales debe establecerse si se ha llevado a cabo un trato diferente, son de un lado aquellos sometidos a un procedimiento de responsabilidad fiscal que ya ha llegado a la fase de juicio y aquellos otros sujetos al mismo procedimiento, respecto de quienes no se ha llegado a tal etapa. Para determinar si el legislador ha desconocido el derecho de igualdad, es menester establecer si ambos se hallan en la misma situación de hecho, circunstancia que impondría un igual trato jurídico, y en caso afirmativo, estudiar si el trato desigual tiene un fundamento constitucionalmente válido. Para llevar a cabo este estudio, resulta necesario hacer una breve referencia al proceso de responsabilidad fiscal tal como lo regulaba la Ley 42 de 1993, y el mismo proceso como es estructurado por la Ley 610 de 2000.

11. De manera general, del estudio del articulado de una y otra ley en lo referente al trámite del proceso de responsabilidad fiscal, como también de la lectura de los antecedentes de la Ley 610 de 2000 en el Congreso de la República, puede concluirse que la intención del legislador al producir el cambio normativo fue la de regular de manera más completa dicho procedimiento, a fin de facilitar el trámite de los procesos y evitar dilaciones injustificadas, pues se evidenciaba que la Ley 42 de 1993 dejaba vacíos en varios aspectos. Así mismo, existió también el propósito de recoger en fórmulas legales expresas algunos conceptos vertidos por la jurisprudencia de esta Corporación referentes principalmente a la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal, y a las garantías derivadas del derecho al debido proceso que deben asegurarse dentro del mismo.

En ese sentido, recogiendo estos criterios el artículo 1° de la nueva Ley define el proceso de responsabilidad fiscal indicando que el mismo consiste en “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 ejercicio de la función fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.” Por su parte, artículo 4° de la nueva Ley establece que “el proceso de responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.” Añade también que “la responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de

responsabilidad.”

Estas precisiones resultan importantes, pues la definición de la naturaleza administrativa del proceso de responsabilidad fiscal significa que el fallo correspondiente puede ser demandado ante la jurisdicción contencioso administrativa. El artículo 59 de la nueva Ley corrobora lo anterior cuando indica que “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.” Además, la limitación referente a que “sólo este Acto Administrativo” puede ser objeto de tal demanda, significó un avance legislativo tendiente a evitar maniobras dilatorias dentro del trámite del proceso, como al parecer venía ocurriendo.

Por su parte el artículo 42, en garantía del derecho de defensa y acogiendo la jurisprudencia constitucional, indica que no es posible proferir auto de imputación de responsabilidad fiscal sin haber oído previamente al imputado. Con esto se garantiza que el presunto responsable tenga asegurado su derecho de defensa desde el inicio mismo del proceso de responsabilidad.

Respecto de la referida intención que tuvo el legislador al expedir la nueva regulación, y de los cambios y avances que ella contiene en relación con la normatividad anterior, son elocuentes las siguientes palabras tomadas de la ponencia para segundo debate al proyecto correspondiente en el Senado de la República:

“Como pudo apreciarse en la exposición de los antecedentes legislativos, tanto el proyecto inicial como las diversas ponencias son reiterativas en señalar la necesidad de regular de manera integral el régimen de responsabilidad fiscal, estableciendo en forma clara y precisa las reglas de procedimiento para su determinación. Sin embargo, más allá del propósito laudable de suplir los vacíos y deficiencias de la actual regulación contenida en la Ley 42 de 1993,...existe una necesidad mayor: la de imprimirle identidad propia a la función fiscalizadora, de manera tal que la responsabilidad fiscal se consolide como una responsabilidad autónoma, con sus procedimientos propios e independiente de otros tipos de responsabilidad que existen en el ordenamiento jurídico.

...

En este orden de ideas, la labor adelantada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional

en el sentido de delinear los límites y el ámbito de aplicación de la responsabilidad fiscal, debe ser enriquecida y sistematizada por el Congreso de la República.

“...en efecto, no sólo por las deficiencias propias de la Ley 42, sino también por los incontables obstáculos que ha encontrado en la práctica, el proceso de responsabilidad fiscal no presenta un panorama alentador, por cuanto al constar su estructura de dos etapas (investigación y juicio fiscal) tiende a convertirse en un procedimiento dilatado, que le resta celeridad y eficacia; adicionalmente existe una preocupante incertidumbre jurídica en su desarrollo, ya que la Ley 42 no lo regula íntegramente sino que ante los posibles vacíos legales remite sin más a otros ordenamientos análogos, generándose así una verdadera colcha de retazos. ... Pero esta necesidad de establecer un procedimiento autónomo para determinar la responsabilidad fiscal debe ser compatibilizada con necesidad de garantizar plenamente el debido proceso... Entre los cambios substanciales que proponemos, destacamos los siguientes:

a. Fusión de las etapas de investigación y juicio. De manera análoga a como ocurre en el proceso disciplinario cuya estructura es unitaria en el sentido de que un solo funcionario adelanta toda la actuación en instancia y esta se realiza con celeridad...

b. Garantías para el procesado... Se ha incorporado un verdadero catálogo de normas que garantizan su defensa (del procesado) como las que versan sobre impedimentos y recusaciones...las que regulan el decreto, la práctica y la controversia de las pruebas, entre otras...”²

12. Trámite del proceso de responsabilidad fiscal en la Ley 42 de 1993: De conformidad con lo dispuesto por la Ley 42 de 1993, el proceso de responsabilidad fiscal es aquel que adelantan los organismos de control competentes para determinar la responsabilidad fiscal. El mismo se inicia de oficio o a solicitud de parte, y comprende dos etapas: la investigación y el juicio fiscal. (art. 74). La primera es la etapa de instrucción, adelantada por los funcionarios investigadores de los organismos de control fiscal (Art. 77) y en ella se allegan y practican las pruebas que sirven de fundamento a las decisiones que se adopten dentro del proceso (Art. 75). Esta etapa se inicia con el auto de apertura de investigación, y se surte en un término de treinta días prorrogables hasta en otro tanto. En esta fase, los funcionarios investigadores pueden decretar medidas cautelares sobre los bienes del presunto

responsable, y en general, para efectos de adelantar la investigación la ley les concede funciones de policía judicial. Vencido el plazo mencionado o su prórroga, se procede al archivo de expediente o a dictar auto de apertura a juicio fiscal. (art. 77) Este último, se notifica a los presuntos responsables y al asegurador si lo hubiere, en la forma y términos que establece el Código Contencioso Administrativo, y contra él sólo procede el recurso de reposición. Si el presunto responsable no comparece, se designa un apoderado de oficio para que lo represente dentro del juicio.

Según lo dispuesto por el artículo 79 de la Ley en comento, “El juicio fiscal es la etapa del proceso que se adelanta con el objeto de definir y determinar la responsabilidad de las personas cuya gestión fiscal haya sido objeto de observación.” No obstante, durante esta fase la ley no regula expresamente un nuevo término probatorio ni de traslado para argumentar. Simplemente indica que “Terminado el proceso se declarará por providencia motivada el fallo respectivo, el cual puede dictarse con o sin responsabilidad fiscal”. (Art. 80) Este fallo presta mérito ejecutivo contra la persona encontrada responsable, y contra el proceden “los recursos y acciones de ley”, que no son mencionados expresamente.

13. Trámite del proceso de responsabilidad fiscal en la Ley 610 de 2000: En relación con el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, tal como es regulado por la Ley 610 de 2000, la Corte en reciente pronunciamiento contenido en la Sentencia C - 477 de 20013, resumió las etapas y actos que comprende de la siguiente forma:

“De manera general, el conjunto de actuaciones reguladas por la Ley 610 de 2000 que conforman el proceso de responsabilidad fiscal, son las siguientes:

a. El proceso puede iniciarse de oficio por las propias contralorías, a solicitud de las entidades vigiladas, o por denuncias o quejas presentadas por cualquier persona u organización ciudadana, especialmente por las veedurías ciudadanas. (Artículo 9°).

b. Antes de abrirse formalmente el proceso, si no existiese certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial, la entidad afectada y los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por el término de seis (6) meses, al cabo de los cuales procederá el archivo de las diligencia o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

(Artículo 39).

c. Cuando se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado, e indicios serios sobre los posibles autores del mismo, se ordenará la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. (Artículo 40). Una vez abierto el proceso, en cualquier momento podrán decretarse medidas cautelares sobre los bienes de las personas presuntamente responsables. (Artículo 12)

d. En el auto de apertura del proceso, entre otros asuntos deberán identificarse la entidad afectada y los presuntos responsables, y determinarse el daño patrimonial y la estimación de su cuantía. Dicho auto, además, debe contener el decreto de las pruebas que se estimen conducentes y pertinentes, el decreto de las medidas cautelares que deberán practicarse antes de la notificación, y la orden de practicar después de ellas, la notificación respectiva. (Artículo 41)

e. Como garantía de la defensa del implicado, el artículo 42 prescribe que quien tenga conocimiento de la existencia de indagación preliminar o proceso de responsabilidad fiscal en su contra, antes de que se le formule auto de imputación de responsabilidad fiscal, tiene el derecho de solicitar que se le reciba exposición libre y espontánea. De todas maneras, no puede proferirse el referido auto de imputación, si el presunto responsable no ha sido previamente escuchado.

f. Si el imputado no puede ser localizado o si citado no comparece, se le debe nombrar un apoderado de oficio con quien se continúa el trámite. (Artículo 43)

g. El término para adelantar estas diligencias es de tres (3) meses, prorrogables por dos (2) meses más, vencido el cual se archivará el proceso o se dictará auto de imputación de responsabilidad fiscal. Notificado a los presuntos responsables el auto de imputación, se les correrá traslado por el término de diez (10) días a fin de que presenten los argumentos de su defensa, y soliciten y aporten las pruebas que pretendan hacer valer. (Artículos 45 a 50)

h. Vencido el término del traslado anterior, se debe dictar el auto que decrete las pruebas solicitadas, o las que de oficio se encuentren conducentes y pertinentes. El término probatorio no podrá ser superior a treinta (30) días; contra el auto que rechace pruebas proceden los recursos de reposición y apelación. (Artículo 51)

i. De conformidad con lo prescrito por el artículo 52, “vencido el término del traslado, y practicadas las pruebas pertinentes, el funcionario competente proferirá decisión de fondo, llamada fallo, con o sin responsabilidad fiscal, según el caso, dentro del término de treinta (30) días.

En los términos del artículo 55, “la providencia que decida el proceso de responsabilidad fiscal se notificará en la forma y términos que establece el Código Contencioso Administrativo y contra ella proceden los recursos allí señalados...”

14. Con fundamento en la anterior descripción normativa, y en el análisis de los antecedentes de la Ley 610 en el Congreso de la República, la Corte concluye que la nueva Ley eliminó las dos etapas investigativa y de juzgamiento que existían en el régimen anterior, y estableció un procedimiento en el que se prevé una etapa previa que puede darse o no, llamada de indagación previa, y que tiene lugar cuando “no existiese certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial, la entidad afectada y los presuntos responsables”. De cualquier manera, solamente cuando está establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado, e indicios serios sobre los posibles autores del mismo, se ordena la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, dentro del cual tras una fase de diligencias previas, dentro de las cuales siempre debe ser escuchado el presunto responsable, debe decidirse si se archiva el expediente o se dicta auto de imputación de responsabilidad fiscal. En este último caso, del mismo se corre traslado al imputado, para que presente los argumentos de su defensa y solicite las pruebas que estime pertinentes. Surtido lo anterior, se profiere el fallo correspondiente.

Adicionalmente a las diferencias generales anotadas anteriormente respecto del procedimiento, especialmente la referente a la eliminación de las etapas de investigación y juzgamiento, la Ley 610 de 2000 introdujo al proceso de responsabilidad fiscal otras modificaciones importantes cuales son: (i) La fijación de términos de caducidad de la acción y de prescripción de la responsabilidad fiscal. La primera es fijada en cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, sin que se haya iniciado auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Por su parte, la responsabilidad fiscal prescribe, al tenor de la nueva ley, en cinco (5) años contados a partir de dicho auto, si dentro de ese término no se ha producido la providencia en firme que la declare. (Artículo 9º)
(ii) La precisión antes comentada contenida en el artículo 59 de la nueva Ley, según la cual

“solamente será demandable ante lo contencioso administrativo el acto administrativo con el cual termina el proceso, una vez se encuentre en firme” . (iii) La garantía incluida en el artículo 42 de la nueva Ley, según la cual “en todo caso no podrá dictarse auto de imputación de responsabilidad si el presunto responsable no ha sido escuchado previamente dentro del proceso en exposición libre y espontánea, o no está representado por un apoderado de oficio si no compareció a la diligencia o no pudo ser localizado.”

15. Las diferencias anotadas permiten a la Corte establecer que la determinación del legislador de optar por disponer la ultraactividad de la Ley 42 de 1993 para aquellos procesos de responsabilidad fiscal que ya se encontraban en la etapa de juzgamiento, y el efecto general inmediato de Ley 610 de 2000 para aquellos otros que no hubieran superado esta fase, radica en la diferente situación jurídica en la que se encuentra el presunto responsable en cada uno de los casos, y en la necesidad de resolver de manera práctica la forma de continuar el trámite del proceso. En efecto, dentro del esquema del proceso de responsabilidad fiscal que regula la Ley 42 de 1993, cuando se profiere auto de apertura a juicio fiscal ya se ha surtido la investigación durante la cual se han allegado y practicado las pruebas que van a servir de fundamento a las decisiones que se adopten dentro del proceso. Entonces, el legislador consideró que respecto de aquellos procesos que ya hubieren llegado a la fase de juzgamiento, no resultaba adecuado disponer el efecto general inmediato del nuevo régimen, pues dada la diferente estructura que presentan cada uno de los procedimientos en una y en otra ley, ello equivaldría a retrotraer o a confundir el procedimiento habida cuenta que en el sistema de la Ley 610 no existe una diferencia tajante entre una etapa investigativa y otra de juicio, como si sucede dentro del esquema de la Ley 42 de 1993. Por ello, apartándose de la norma general que establece la legislación colombiana y que ha acogido la doctrina y la jurisprudencia, encontró oportuno determinar la ultraactividad del anterior régimen respecto de aquellos procesos en fase de juzgamiento, y desechar el efecto general inmediato que opera como norma general, el cual se reservó únicamente para los procesos que no hubieren avanzado hasta la referida etapa de juzgamiento.

16. La solución adoptada además de no desconocer las normas superiores referentes a los efectos de las leyes en el tiempo (ya se vio que la ultraactividad per se no es inconstitucional pues no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos ni necesariamente desconoce el principio de favorabilidad penal), no resulta tampoco discriminatoria, porque parte de la

base de la distinta situación fáctica y jurídica en que se encuentran las personas que se someten a diferente regulación legislativa. De esta manera no se da el supuesto básico que está a la base de cualquier juicio de igualdad. Efectivamente, la jurisprudencia ha considerado que no se presenta un trato discriminatorio cuando: (i) La situación de hecho de la que se parte es distinta. (ii) La decisión de dar un trato diferente está fundada en un fin aceptado constitucionalmente. Y (iii), la consecución de dicho fin por los medios propuestos es posible y además adecuada. 4

En el caso de la norma que ocupa la atención de la Corte, ella dispone la aplicación de dos regulaciones legales distintas, a sujetos que se encuentran en diversa situación jurídica. Adicionalmente, la finalidad que se persigue con dicha diferenciación, que es la de dar claridad al trámite que debe proseguirse una vez entre en vigencia la nueva legislación, resulta acorde con los principios que presiden el ejercicio de la función administrativa, en especial los principios de eficacia, economía, y celeridad a que se refiere el artículo 209 superior, pues evidentemente la solución de prescribir el efecto general inmediato de la nueva ley respecto de los procesos en curso que hubieran alcanzado la fase de juzgamiento, significaría, dadas las nuevas peculiaridades del nuevo esquema procedimental, un retroceso en el trámite, y una confusión respecto de la validez e inamovilidad de lo ya surtido. En efecto, no parece razonable que un proceso que se encuentra ya en su etapa final, deba someterse a un nueva ley en la cual esa etapa final no aparece expresamente regulada. En cambio, la aplicación inmediata de la nueva ley a los procesos que apenas se están iniciando, no plantea los mismos inconvenientes descritos por lo cual consulta el principio de razonabilidad.

De esta manera, la solución adoptada por el legislador, consistente en determinar la aplicación ultraactiva de la ley antigua, resulta adecuada y hace posible la efectividad de los mencionados principios constitucionales relativos a la función administrativa, a la par que realiza el principio de seguridad jurídica.

17. Sin embargo, podría aducirse que toda vez que el nuevo proceso de responsabilidad fiscal en ciertos aspectos podría considerarse como más garantista de los derechos de defensa y de contradicción del presunto responsable, pues esta fue una de las intenciones que acompañó al legislador al proferir la nueva ley y que se ve reflejada en varias normas

que conceden expresamente al imputado derechos que antes no se le reconocían de esa manera (V.g. la obligación comentada de oírlo en versión libre y espontánea, la fijación de términos de caducidad de la acción y de prescripción de la responsabilidad, etc.), resultaría discriminatorio no reconocer las mismas garantías a quienes están sometidos a un proceso que ya ha arribado a la fase de juicio, por el sólo hecho de estar en ese estadio procesal. Además, en virtud del principio de favorabilidad, resultaría menester extender las mismas prerrogativas a todos los procesados por presunta responsabilidad fiscal. No obstante, la Corte desecha esta interpretación por cuanto advierte que a pesar de que la nueva legislación pudiera en algunos aspectos ser más garantista, la aplicación ultraactiva de la anterior no conlleva la discriminación aludida, por la presencia de iguales garantías en cuanto a los derechos de defensa y de contradicción, que emanan de la misma Constitución, y que aun en vigencia plena de la Ley 42 de 1993, antes de que se proferiera la nueva Ley 610 de 2000, resultaban ser reconocidas a aquellas personas sometidas al proceso de responsabilidad fiscal, como pasa a demostrarse:

Frente a las garantías que se derivan del debido proceso, especialmente los derechos de contradicción y de defensa que aparecen mejor estructurados en la nueva ley, la Corte, justamente en aquellos pronunciamientos que el legislador trató de recoger en normas legales positivas en la Ley 610 de 2000, ya había señalado, en relación con el proceso de responsabilidad fiscal regulado por la Ley 42 de 1993 que “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...”⁵

Así, con fundamento en la fuerza normativa del artículo 29 de la Constitución, la Corte encontró que el mismo era aplicable al juicio de responsabilidad fiscal en algunos aspectos

que no aparecían expresamente señalados en la Ley 42 de 1993, especialmente el referente al derecho del procesado a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, desde el momento mismo de la apertura de la investigación, y a presentar y controvertir pruebas desde ese estadio procesal. De donde se deduce que el núcleo esencial del derecho al debido proceso queda garantizado por la aplicación directa del artículo superior mencionado, con todas las garantías que allí se incluyen, en aquellos casos en los cuales conforme a la disposición acusada, la Ley anterior, esto es la 42 de 1993, debe aplicarse a los procesos de responsabilidad fiscal en curso que ya han llegado a la fase de juicio fiscal.

En conclusión: la ultraactividad prevista en la norma acusada no es inconstitucional porque no viola derechos legítimamente adquiridos en vigencia de la Ley 42 de 1999.

VII- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el inciso primero del artículo 67 de la Ley 610 de 2000.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARAINÉS VARGAS HERNÁNDEZ

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C-402 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz.

2 "Ponencia para Segundo Debate en el Senado al proyecto de Ley 162 de 1999 Senado, 25 de 1998, Cámara. Amilkar Acosta Medina. Gaceta del Congreso N° 197, junio 9 de 2000.

3 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

4 Cf. Sentencia T-230/94, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

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

