

Sentencia C-836/13

TERMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCION DE RESPONSABILIDAD FISCAL-No configura una vulneración del debido proceso administrativo

El legislador estableció un término de caducidad de la acción fiscal siguiendo la jurisprudencia que en tal sentido había fijado esta Corte, fuera de lo cual al preverlo actuó dentro del amplio margen de configuración que se le reconoce en materia como la que ha sido objeto de examen, potestad configurativa que también se extiende a la inclusión de la figura de la prescripción, así como a la fijación del término en el que opera la caducidad de la acción fiscal, término que, según reiterada jurisprudencia garantiza la seguridad jurídica, el ejercicio razonable de las facultades correspondientes a las contralorías y los derechos de quienes eventualmente pudieran ser sujetos pasivos de la acción fiscal, lo que comporta su armonización con los principios que guían el cumplimiento de la función administrativa, sin que se advierta en su duración o en su concurrencia con el término de prescripción motivo de inconstitucionalidad alguno.

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE COMPETENCIA DE LAS CONTRALORIAS-Caducidad y prescripción

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Definición

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Naturaleza administrativa

Se trata de un proceso de índole administrativa, por lo que el investigado “no es objeto de juzgamiento, pues no se encuentra sometido al ejercicio de la función jurisdiccional del Estado”, lo que le permite “acudir a la justicia contencioso administrativa para cuestionar la legalidad del procedimiento y la decisión en él proferida”, vertida en un acto administrativo, en el cual se declara una responsabilidad “esencialmente patrimonial y no sancionatoria, toda vez que tiene una finalidad exclusivamente reparatoria, en cuanto persigue la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado al Estado.

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Carácter patrimonial del daño lo diferencia de otros tipos de responsabilidad

El carácter patrimonial del daño diferencia la responsabilidad fiscal de otros tipos de responsabilidad como la disciplinaria, caso en el cual “el daño es extrapatrimonial y no susceptible de valoración económica”, de donde “el proceso disciplinario tiene un carácter sancionatorio” y también la hace independiente de la responsabilidad penal, aunque pueda “generarse por unos mismos hechos”, siendo “constitucionalmente admisible el fenómeno de la acumulación de responsabilidades, fiscal, disciplinaria y penal”, con la aclaración, hecha ya por la Corte, de que si se persigue la indemnización de perjuicios a favor del Estado dentro del proceso penal, “no es procedente al mismo tiempo obtener un reconocimiento de tales perjuicios a través de un proceso fiscal”.

CADUCIDAD DE LA ACCION FISCAL-Jurisprudencia constitucional

TERMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCION FISCAL-Margen de configuración legislativa

CADUCIDAD Y PRESCRIPCION-Diferencias

PRESCRIPCION Y CADUCIDAD-Determinan límites temporales para ejercicio de un derecho

TERMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCION FISCAL-Finalidad

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Carácter subjetivo

Referencia: expediente D-9607

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 9° (parcial) de la Ley 610 de 2000

Actor:

Luis Carlos Zamora Reyes

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil trece (2013)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones

constitucionales y de los requisitos y el trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, establecida en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Luis Carlos Zamora Reyes demandó parcialmente el artículo 9° de la Ley 610 de 2000.

Mediante Auto de nueve (9) de mayo de 2013, el Magistrado Sustanciador inadmitió la demanda de la referencia, por considerar que la acción no cumplía con los requisitos de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia que exigen las acciones públicas de inconstitucionalidad, de acuerdo con el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia en esta materia.

El dieciséis (16) de mayo de 2013, dentro del término previsto para la corrección de la demanda, el actor radicó en la Secretaría General de esta Corporación escrito de subsanación.

Mediante Auto de treinta y uno (31) de mayo de dos mil trece (2013), el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para los efectos de su competencia. En la misma providencia ordenó comunicar la iniciación del proceso al Congreso de la República, a la Ministra de Justicia y del Derecho, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, a la Contralora General de la República para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad de la disposición acusada. Además, invitó al Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades del Atlántico, Nacional, Andes y Libre para que intervinieran dentro del proceso, con la finalidad de rendir concepto sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de las demandas de

inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la acción presentada.

II. EL TEXTO DEMANDADO

A continuación se transcribe el artículo acusado y se subrayan los apartes demandados.

LEY 610 DE 2000

(Agosto 15)

Diario Oficial No. 44.133 de 18 de agosto de 2000

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ASPECTOS GENERALES

“ARTICULO 9o. CADUCIDAD Y PRESCRIPCION. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto.

La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare.

El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración, a través de la acción civil en el proceso penal, que podrá ser ejercida por la contraloría correspondiente o por la respectiva entidad

pública.”

III. LA DEMANDA

El demandante estima que las expresiones objeto de censura constitucional, contenidas en la Ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, contravienen lo dispuesto en los artículos 1°, 21 y 29 de la Constitución Política, por las siguientes razones:

Advierte que el legislador, al establecer una diferencia entre la caducidad y la prescripción en los procesos de responsabilidad fiscal, extendió, en forma indebida, el término dentro del cual las diferentes contralorías que funcionan en el país pueden “fallar en firme” un proceso de responsabilidad fiscal.

Seguidamente, considera que el término que se debe tener en cuenta para fallar un proceso de responsabilidad fiscal debe ser el establecido en el artículo 9° de la Ley 610 de 2000 para la prescripción, es decir de cinco (5) años contados a partir de la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público y no de un máximo de diez (10) años como quedó en la norma parcialmente demandada, al introducir, de manera equivocada e injustificada, el fenómeno de la caducidad de la acción. De esta forma, lo que se hizo fue extender el plazo dentro del cual la administración puede fallar.

Indica que las expresiones demandadas son inconstitucionales, porque desconocen el derecho a la honra del investigado y su dignidad, así como los postulados que configuran el debido proceso, pues amplían de una forma desmedida el tiempo en el cual las contralorías pueden fallar.

A renglón seguido, agrega que la ampliación desmedida del término para fallar es el resultado de implementar una figura completamente inadecuada para el proceso de responsabilidad fiscal, como es la caducidad, pues en estos casos el servidor público, sujeto de investigación, no dispone del derecho a impedir que se inicie la acción de responsabilidad, porque dicha potestad está en cabeza del Estado, ello solo ocurre en las ramas del derecho penal y civil, cuando se trata de casos en los que el sujeto procesal es libre de disponer de sus derechos.

Para sustentar la demanda, el actor transcribe parte del comunicado de prensa de 25 de febrero de 2013, emitido por la Contraloría General de la República a través de su delegado para investigaciones fiscales en el que se indica:

“El método para desarrollar la vigilancia de los recursos públicos por parte de la Contraloría General de la República, debe ser eficiente. Una vez se detecte una irregularidad, la determinación de los responsables y la recuperación de los recursos malversados debe ser la consecuencia inmediata.

Además de responderle a la ciudadanía quien demanda del ente de control acciones eficaces, también es un deber de la autoridad fiscal respetar a las personas y el derecho de los presuntos implicados a que se les resuelva de manera ágil la situación administrativa que los compromete.

Mantener en vilo a los servidores públicos quienes en años anteriores a través de auditorias se les hallo presuntamente responsables y notificarles después de casi cinco años para que estos respondan a unos cargos e iniciar luego un proceso que se toma otros cinco años, es una practica verdaderamente inconveniente, no solo por la ineficacia en la recuperación de los recursos públicos perdidos que en no pocas ocasiones obedece a las argucias de quienes, en ese lapso, falsamente se insolventan, sino también para funcionarios quienes actuando honestamente deben escudriñar los laberintos de su memoria para recordar sus pretéritas actuaciones y demostrarle a los investigadores de la Contraloría su probidad.”

Finalmente, refiere que la Corte Constitucional, en Sentencia C-371 de 2011, al explicar que el derecho al debido proceso se descompone de varias garantías, advierte que una de ellas es el derecho que tiene toda persona a un debido proceso público, sin dilaciones injustificadas.

IV. INTERVENCIONES

Vencido el término de fijación en lista, y en cumplimiento de lo ordenado en Auto de 31 de mayo de 2013, la Secretaria General de esta Corporación informó que, de acuerdo con las comunicaciones libradas, se recibieron los siguientes escritos de intervención:

1. Intervención ciudadana

El ciudadano Oscar Romero Vargas intervino en el proceso de la referencia a fin de coadyuvar las pretensiones de la demanda, pues comparte los argumentos esbozados en el libelo.

No obstante, considera que para que se cumplan los propósitos de la demanda también se debe tener como acusado el segmento que dice “contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal”, del inciso segundo del artículo 9º de la Ley 610 de 2000, pues se encuentra en íntima, necesaria e indudable relación lógica y jurídica con los otros apartes atacados.

2. Universidad Libre

Jorge Kenneth Burbano Villamarin, coordinador del observatorio de intervención ciudadana constitucional de la facultad de derecho de la Universidad Libre y Luis Gilberto Ortigón Ortigón profesor de la referida universidad, intervienen oportunamente en el trámite de la acción, mediante la presentación de un escrito en el que solicitan a la Corporación declarar inexecutable la disposición acusada o, en su defecto, declararla executable de forma condicionada en el entendido de que la investigación no podrá prolongarse por más de cinco (5) años, aun cuando no se hubiere proferido el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, pues consideran que la norma demandada contraría los fines esenciales del estado y los principios que orientan la función administrativa.

En ese orden de ideas, consideran que no es razonable someter a una persona a un proceso de responsabilidad fiscal o de cualquier índole administrativa por un tiempo de 10 años, pues afecta la garantía y efectividad de sus derechos.

3. Contraloría General de la República

En representación de la Contraloría General de la República intervino el abogado Julián Enrique Pinilla Malagón, quien solicitó a la Corte Constitucional inhibirse de pronunciarse de fondo sobre la executibilidad de las expresiones acusadas, por ineptitud sustantiva de la demanda; sin embargo, en caso de considerar lo contrario, requiere a la Corporación que declare la executibilidad del precepto demandado por encontrarse ajustado a la Constitución.

El interviniente afirma que de ser declarada inexecutable la disposición acusada, que es garantía de derechos fundamentales y del principio de seguridad jurídica, la acción fiscal carecería de un término expreso de caducidad.

Advierte que la disposición demandada deja las reglas claras respecto a la posibilidad de iniciar la acción de responsabilidad fiscal por parte de las contralorías y brinda un elemento de garantía a los funcionarios y particulares inmersos en circunstancias que podrían generar la apertura de un proceso de esa índole.

Señala que la Corte Constitucional, en Sentencia C-250 de 2011, sostuvo que “la caducidad es un límite temporal de orden público que no se puede renunciar y que debe ser declarada por el juez oficiosamente”. En ese orden de ideas, el precepto atacado no constituye una violación a los derechos de los servidores públicos o particulares que ejercen gestión fiscal, sino un límite al actuar de la administración, pues configurada la misma, la Contraloría pierde la facultad de iniciar una acción de índole fiscal.

De igual manera, sostiene que esta Corporación, en Sentencia C-985 de 2010, indicó los fines constitucionales que cumple la figura de la caducidad, puntualizando esencialmente tres: (i) la seguridad jurídica, (ii) la oportuna y eficiente administración de justicia y (iii) la ética de colaboración con el aparato judicial. Así mismo, señaló las consecuencias de no contar con un término de caducidad, pues implicaría ingresar en un mundo de incertidumbre e imprecisión que en nada sería garantista de los derechos fundamentales de las personas, sino que entorpecería el ejercicio de las funciones públicas.

De conformidad con lo anterior, estima que el término fijado en la Ley 610 de 2000 cumple con las mencionadas finalidades y, por lo tanto, es de vital importancia para los sujetos de control y sus derechos. En efecto, frente a la declaración de inexecutable de este precepto, se generaría una falta de seguridad jurídica, pues el debate, hoy claro, de los términos en que puede ejercerse la acción fiscal, entraría en un mundo “gaseoso” que implicaría graves dudas frente al ejercicio de la acción fiscal.

Así pues, refiere que como está orientada la demanda, los postulados de prescripción de la acción quedarían intactos, ya que este término se contaría desde la apertura del proceso de responsabilidad fiscal hasta tanto no exista providencia en firme, lo que implica que se pierda claridad en el término con el que cuenta la administración para iniciar la acción de

responsabilidad fiscal.

Aduce que el control fiscal es “posterior y selectivo” y, por lo tanto, se requiere de un tiempo razonable para constituir los hallazgos fiscales que, a su vez, son los insumos necesarios para el inicio del proceso de responsabilidad fiscal y, por ello, dicho control no puede ser simultáneo a la ejecución de los recursos por la administración.

Refiriendo in extenso apartes de la sentencia T-1167 de 2000, advierte que la Corte Constitucional se pronunció respecto del fenómeno de la caducidad de la acción fiscal antes de la entrada en vigencia de la ley 610 de 2000 y aclaró el escenario jurídico al que pretende regresar el actor, es decir, la ausencia de un término de caducidad expresamente fijado por la ley.

Sostiene que la inexistencia de esta disposición antes del año 2000 generó caos jurídico, lo que llevó a la Corte Constitucional a pronunciarse en las citadas providencias y al legislador a aclarar el asunto mediante el artículo 9 de la ley 610 de 2000.

De conformidad con lo expuesto, el interviniente considera que la demanda de la referencia carece de los requisitos sustanciales enunciados por la Corte Constitucional para pronunciarse de fondo, pues el actor no sustenta de manera precisa las razones jurídicas por las cuales la disposición acusada desconoce normas constitucionales.

4. Intervención ciudadana

El señor Giovanni Hernando Galeano Mendoza, en su calidad de ciudadano, solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de los apartes demandados, toda vez que tienen como fin castigar la inactividad del Estado por no iniciar el proceso de responsabilidad fiscal o, una vez abierto el proceso, no llevarlo a su culminación, así mismo, busca garantizarle seguridad jurídica al presunto implicado, de tal forma que no existan actuaciones indefinidas.

El señor Procurador General de la Nación rindió en término el concepto de su competencia y en él solicita a la Corte Constitucional que se inhiba de pronunciarse de fondo sobre la presente demanda, por cuanto adolece de vicios sustanciales. Subsidiariamente requiere a la Corporación que declare la exequibilidad de los apartes acusados.

Advierte que “El demandante enuncia el desconocimiento de los artículos 2º, 13, 21 y 29 de la Constitución Política, sin que desarrolle si quiera un solo argumento que justifique el señalamiento de una posible vulneración sobre la constitucionalidad de la expresión demandada. En ese sentido, incumple con los requisitos para presentar una demanda de acuerdo con el artículo 2º, numeral 3º del Decreto 2067 de 1991 y con la jurisprudencia constitucional que ha establecido que debe contener una exposición clara, cierta, específica, pertinente y suficiente de las razones por las cuales el demandante considera que el contenido de la disposición constitucional es desconocido por una disposición legal impugnada.”

Añade que “la Constitución Política reconoce al legislador un amplio margen de configuración para regular las formas propias de cada proceso, etapas, términos y el establecimiento de instituciones procesales como la caducidad de la acción fiscal. La caducidad establecida en este caso para los procesos de responsabilidad fiscal que adelantan las Contralorías de oficio o cuando lo solicitan las entidades o en los eventos en que los ciudadanos presenten denuncias o quejas, permite que la actuación se rija por un término expreso, el cual brinda seguridad jurídica y, en general, garantía procesal para todas las partes, tanto para quienes denuncian como para los implicados, además para quienes inician y adelantan tales procesos.”

De esta manera considera el Ministerio Público “que los fines pretendidos por la regulación demandada, como es el establecimiento de la caducidad para la acción fiscal y el término para la misma, resultan razonables para determinar y posibilitar la acción fiscal, el derecho de defensa y el debido proceso en un proceso como el de responsabilidad fiscal que es una actividad complementaria de la función de control y vigilancia de la gestión fiscal que le corresponde ejercer a la Contraloría General de la República y a las contralorías del orden departamental, municipal y distrital.”

Según el Ministerio Público “en lo que atañe al término máximo dentro del cual el proceso de responsabilidad fiscal puede ser iniciado, la Corte Constitucional ya ha precisado que esta institución jurídica procesal constituye una garantía para la efectividad de los principios de la seguridad jurídica y la prevalencia del interés general. Sobre el particular, en la sentencia T-1159 de 2001, la Corte se refiere a unos hechos en donde la Contraloría adelantó un juicio de responsabilidad fiscal en el cual había operado el fenómeno de la

caducidad de la acción fiscal bajo la vigencia de la Ley 42 de 1993...”

Señala que “La Corte Constitucional en otra sentencia, en la C-985 de 2010, también se refirió a la caducidad, considerándola como un instrumento ‘que promueve que el trámite procesal de las acciones judiciales se surtan dentro de períodos de tiempos razonables y sin dilación injustificadas’ añadiendo que generaba consecuencias ‘a aquellas personas que de manera deliberada o negligente dejan de hacer uso de su derecho de acción’.

Para la vista fiscal “la norma parcialmente demandada no desconoce la Constitución, como lo sugiere el actor, pues la caducidad y el término establecido para iniciar la acción fiscal constituyen una institución jurídico procesal para determinar la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares cuando, en el ejercicio de la gestión fiscal, causen - por acción u omisión y en forma dolosa o culposa- un daño al patrimonio del Estado, trámite durante el cual debe cumplir con las garantías del debido proceso”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir la demanda de la referencia, de conformidad con el artículo 241-4 de la Constitución Política.

2. La demanda y su corrección

El ciudadano Luis Carlos Zamora Reyes presentó demanda en la que cuestionó la constitucionalidad de algunos apartes del artículo 9º de la Ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”. En apoyo de su pretensión de inexecutable, el actor consideró vulnerados los artículos 2º, 13, 21 y 29 de la Constitución y adujo el desconocimiento del debido proceso, de la dignidad de las personas sometidas a procesos de responsabilidad fiscal, del derecho a la igualdad y del derecho a la honra.

Mediante Auto de 9 de mayo de 2013, el Magistrado Sustanciador resolvió inadmitir la demanda y, a la vez, concedió al libelista el término de tres días para que procediera a corregirla, “en lo relacionado con la presentación de los cargos de inconstitucionalidad”, de tal forma que cumpliera los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y

suficiencia.

Dentro del término indicado, el actor presentó su escrito de corrección y en él precisó que demanda el artículo 9º de la Ley 610 de 2000, en la parte en que establece que “La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal”, a lo cual añadió que el segmento censurado viola los artículos 1º, 21 y 29 de la Carta.

Al desarrollar el concepto de la violación, el ciudadano demandante apuntó que el legislador estableció “una diferencia entre la caducidad y la prescripción”, con lo que, en realidad, “lo que hizo fue extender en forma indebida el término dentro del cual las diferentes contralorías que funcionan en el país pueden fallar en firme un proceso de responsabilidad fiscal”, motivo por el cual, la demanda pretende que el término para fallar sea el de la prescripción que el mismo artículo parcialmente demandado establece y que, según el actor, es de cinco (5) años contados a partir de la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público.

El libelista considera que el aparte acusado amplía a 10 años el término “al introducir de manera equivocada e injustificada el fenómeno de la caducidad de la acción”, cuya previsión tiene, a su juicio, el efecto de “extender el plazo dentro del cual la administración puede fallar”. En criterio del actor, esta ampliación “atenta contra el derecho de los servidores públicos o de los particulares encartados en un proceso de responsabilidad fiscal a una pronta resolución de su caso” y contraría el artículo 29 superior que, como parte integrante del debido proceso, contempla el derecho a obtener pronta y debida justicia, a lo que agrega que “procesos tan demorados constituyen una violación al derecho a la honra del investigado” y un atentado contra su dignidad.

El demandante expresa que la causa de lo anterior radica en que se introdujo “una figura completamente inadecuada para el proceso de responsabilidad fiscal como es la de la caducidad”, que “cabe en el derecho civil donde hay libre disposición de los derechos y en el derecho penal en que la víctima de una conducta punible tiene libre disposición de su derecho” cuando la acción penal es voluntaria, mas no en los procesos de responsabilidad fiscal, por no haber en ellos “tal legitimidad para el servidor público” o para el particular

investigado, quienes “no disponen de ningún derecho para impedir que se inicie la acción de responsabilidad fiscal”, por cuanto “esa potestad está únicamente en cabeza del Estado, a través de las contralorías de nivel nacional, regional o local”.

Por auto de 31 de mayo del presente año, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda que fue coadyuvada por el ciudadano Oscar Romero Vargas y compartida por los ciudadanos Jorge Kennet Burbano Villamarín y Luis Gilberto Ortegón Ortegón, en nombre propio y, respectivamente, como Coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre que afirma ser el primero y en la calidad profesor de la misma Facultad, que aduce el segundo.

Por su parte, la Contraloría General de la República intervino para pedir que la Corte se declare inhibida o, en su defecto, declare la constitucionalidad de lo demandado, solicitud esta última que también se formula en la intervención del ciudadano Giovanni Hernando Galeano Mendoza, mientras que, en su concepto de rigor, el señor Procurador General de la Nación “solicita a la Corte Constitucional inhibirse para pronunciarse de fondo sobre la presente demanda, por cuanto adolece de vicios sustanciales de conformidad con los requisitos que debe cumplir una demanda de inconstitucionalidad” o, subsidiariamente, declarar la exequibilidad de las expresiones demandadas.

En la intervención de la Contraloría General de la República, después de efectuar una defensa del establecimiento de un término de caducidad, se concluye que “la demanda carece de los requisitos sustanciales para que la Corte tome decisión de fondo, pues el actor no sustenta de manera precisa las razones jurídicas que dan al juez constitucional motivos para pensar en una aparente vulneración de derechos y normas constitucionales”, en tanto que el Jefe del Ministerio Público argumenta que el demandante no desarrolla “siquiera un solo argumento que justifique el señalamiento de una posible vulneración sobre la constitucionalidad de la expresión demandada”, lo que no varía con posterioridad a la corrección, pues “en ninguno de los casos el accionante cumple con el concepto de la violación”, dado que “no confronta el contenido normativo de los apartes acusados con las disposiciones superiores supuestamente desconocidas”, limitándose a afirmar que el término para fallar debe ser el mismo de la prescripción, es decir, cinco años contados desde la ocurrencia del hecho generador del daño patrimonial y no uno de diez años, “sin dar las razones por las cuales se consideran vulnerados”, lo que implica que “el

demandante no cumple con la carga argumentativa con la que debe demostrar la inconstitucionalidad”.

3. La aptitud de la demanda y el problema jurídico

Procede, entonces, analizar lo relativo a la aptitud de la demanda para dar lugar a enjuiciar la constitucionalidad del aparte cuestionado y, al respecto, importa señalar que en la intervención de la Contraloría General de la República se solicita la inhibición, entre otras causas, porque el actor no plasmó en la demanda argumentos demostrativos de la conculcación del derecho a la igualdad.

Acerca de este tópico, conviene precisar que en el auto de inadmisión inicialmente proferido se indicó, con claridad, que ninguno de los cargos formulados en el escrito introductorio suscitaba una duda mínima sobre la constitucionalidad de lo demandado, por lo que cabe deducir que la corrección de la demanda debía producirse en relación con todas las acusaciones esgrimidas.

Al examinar el escrito mediante el cual el actor enmendó la demanda, nítidamente se observa que no contiene ninguna corrección referente al derecho a la igualdad, de donde se deduce que, tratándose de este cargo, no puede haber pronunciamiento de fondo, pues la falta de subsanación equivale al mantenimiento de la ineptitud sustancial verificada en el auto de inadmisión.

En las anotadas condiciones, resta referirse al cargo formulado por violación del derecho al debido proceso, establecido en el artículo 29 de la Constitución, que, al corregir la demanda, el actor replantea haciendo énfasis en la ampliación del término para fallar el proceso de responsabilidad fiscal a diez años, como resultado de la agregación al término de prescripción de 5 años de un término de caducidad de igual duración, siendo que, en su opinión, la caducidad es figura jurídica ajena e impropia en este tipo de procesos y, por lo tanto, de mayor pertinencia en asuntos civiles y en los de índole penal que requieran querella de parte.

La razón en la que estriba la pretendida inadecuación de la caducidad en los procesos de responsabilidad fiscal la hace consistir el libelista en que el encartado carece de la libre disposición que, en cambio, acompaña a quienes actúan sus derechos en los procesos

civiles y en los penales ya anotados, por cuanto les asisten derechos disponibles que no se ventilarían en el juicio fiscal, adelantado en virtud de una potestad estatal, cuyo cumplimiento solo precisaría del término de prescripción, único que debería subsistir y que sería suficiente para asegurar la pronta resolución del caso, entorpecida por la inclusión de un término de caducidad de cinco años.

Conforme se verá más adelante, la existencia de la caducidad en los procesos de responsabilidad fiscal y el término en que opera, han sido asuntos objeto de una evolución, cuyos pasos más significativos comprometen la labor interpretativa de esta Corte, actuando en sede de control de constitucionalidad y de revisión, así como la participación del legislador que, mediante la Ley 610 de 2000, buscó dar respuesta a las inquietudes que antes de su adopción había suscitado el trámite del proceso de responsabilidad fiscal.

Que las referidas cuestiones hayan sido motivo de discusión en el seno de esta Corporación y que el Congreso de la República se haya ocupado de ellas, son circunstancias indicadoras de una relevancia constitucional que no está ausente en el planteamiento del demandante, capaz, por lo mismo, de generar alguna duda relativa a la constitucionalidad de la parte demandada del artículo 9º de la Ley 610 de 2000, tal como fue estimado al admitir la demanda con posterioridad a su corrección.

Para desentrañar si se ajusta o no a la Carta la inclusión de la figura de la caducidad en el proceso de responsabilidad fiscal, la Sala considera indispensable efectuar un repaso de la jurisprudencia constitucional sobre la materia y, a la luz de los criterios que la Corporación ha empleado, evaluar la opción de establecerla para el caso de la responsabilidad fiscal, según lo que el legislador plasmó en el artículo 9º de la Ley 610 de 2000.

Previamente conviene aclarar que el examen de constitucionalidad versará sobre el segmento que el actor resaltó al corregir la demanda y por el cargo de violación del debido proceso y que, por lo tanto, no comprenderá otros apartes del precepto parcialmente cuestionado, como se pretende en la coadyuvancia presentada por el ciudadano Oscar Romero Vargas, ni argumentos adicionales relativos a la prescripción de la acción fiscal, como se plantea en la intervención de los ciudadanos Jorge Kenneth Burbano Villamarín y Luis Gilberto Ortegón Ortegón.

Lo anterior, por cuanto, al producirse la admisión de la demanda, quedaron fijados los

términos de la controversia y, no advirtiéndose la necesidad de integrar una proposición jurídica distinta de la surgida del libelo, la agregación de segmentos o de cargos a propósito de las coadyuvancias o de las intervenciones altera el planteamiento inicial de la cuestión y, de ser aceptada, conduciría a adelantar el examen de constitucionalidad sobre aspectos no sometidos a las distintas etapas del proceso y, particularmente, a la participación de la ciudadanía y al concepto del ministerio público.

4. La jurisprudencia de la Corte y la caducidad de la acción fiscal

Hecha esta advertencia procede destacar que el proceso de responsabilidad fiscal tiene su base constitucional en los artículos 268-5 y 272 de la Carta, de cuyos contenidos se desprende que el Contralor General de la República y los contralores de las entidades territoriales, tienen competencia para “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”.

Conforme lo ha puntualizado la Corte, el proceso fiscal es el mecanismo jurídico con el que cuentan la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales, municipales y distritales “para establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, en el manejo de fondos y bienes públicos, cuando con su conducta -activa u omisiva- se advierte un posible daño al patrimonio estatal”[1].

El proceso de responsabilidad fiscal tiene, entonces, su origen en la gestión fiscal y, por ello, se refiere a “la conducta de los servidores públicos y de los particulares que están jurídicamente habilitados para administrar y manejar dineros públicos”, sujetos estos llamados a responder cuando “causen por acción u omisión” y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado[2].

Se trata de un proceso de índole administrativa, por lo que el investigado “no es objeto de juzgamiento, pues no se encuentra sometido al ejercicio de la función jurisdiccional del Estado”, lo que le permite “acudir a la justicia contencioso administrativa para cuestionar la legalidad del procedimiento y la decisión en él proferida”, vertida en un acto administrativo, en el cual se declara una responsabilidad “esencialmente patrimonial y no sancionatoria, toda vez que tiene una finalidad exclusivamente reparatoria, en cuanto persigue la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado al Estado”[3].

El carácter patrimonial del daño diferencia la responsabilidad fiscal de otros tipos de responsabilidad como la disciplinaria, caso en el cual “el daño es extrapatrimonial y no susceptible de valoración económica”, de donde “el proceso disciplinario tiene un carácter sancionatorio” y también la hace independiente de la responsabilidad penal, aunque pueda “generarse por unos mismos hechos”, siendo “constitucionalmente admisible el fenómeno de la acumulación de responsabilidades, fiscal, disciplinaria y penal”, con la aclaración, hecha ya por la Corte, de que si se persigue la indemnización de perjuicios a favor del Estado dentro del proceso penal, “no es procedente al mismo tiempo obtener un reconocimiento de tales perjuicios a través de un proceso fiscal”[4].

La Ley 42 de 1993, “sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen” reguló el proceso de responsabilidad fiscal, pero en su articulado no recogió ninguna regla acerca de la caducidad de la respectiva acción. Esta circunstancia llevó al Consejo de Estado a interpretar que “el juicio de responsabilidad fiscal carece de un término de caducidad para su iniciación”, debido a que la ley no lo fijaba expresamente[5].

Sin embargo, la Corte Constitucional ya había señalado que si el término de caducidad de dos años se encontraba establecido por la ley “para la acción de reparación directa enderezada contra el Estado”, con el objetivo de “deducir su responsabilidad por un hecho, omisión u operación suya”, el mismo término debería predicarse “de la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal por parte de los organismos de control fiscal y que apunta a deducir la existencia, contenido y alcance de la responsabilidad fiscal de las personas que han manejado los intereses patrimoniales del Estado”[6].

La aplicación de las disposiciones del Código Contencioso Administrativo entonces vigente, posteriormente fue avalada en sede de revisión de las decisiones relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales fundamentales, tras señalar que, por expresa disposición constitucional, prevalecía la lectura “efectuada por la Corte Constitucional, según lo dispone el artículo 243 de la Carta Política, ya que la interpretación de la Corte, a diferencia de la de los demás jueces, señala y explica el significado de la Constitución en su carácter de guardiana de la integridad y supremacía de la Carta Fundamental, labor que realiza específicamente a través de su función interpretativa”[7].

Para los efectos que se dejan anotados, la Corporación entendió que “el fenómeno jurídico de la caducidad surge como consecuencia de la inactividad de los interesados para obtener por los medios jurídicos, la defensa y protección de los derechos afectados por un acto, hecho, omisión u operación administrativa, dentro de los términos fijados en la ley”, e implica “la extinción del derecho a la acción por la expiración del término fijado en la ley para ejercer la respectiva acción”[8].

En concordancia con las precedentes consideraciones, la Corporación concluyó que “si luego de transcurridos más de dos años a partir del fenecimiento de la cuenta (...) aparecen las pruebas fraudulentas o irregulares que comprometen la actividad desplegada por el funcionario (...), la Contraloría no podrá levantar el fenecimiento, ni tampoco puede iniciar el proceso de responsabilidad fiscal (...), porque ya ha caducado la acción fiscal, lo cual no significa, como se indicó en el acápite anterior, que el Estado no pueda iniciar las acciones a su alcance para recuperar los bienes fiscales, por cuanto dado el carácter imprescriptible de estos bienes, la acción no caduca”[9].

Además, el entendimiento que de la figura jurídica de la caducidad tiene la Corte no sería completo si se dejara de destacar que, en forma reiterada, la Corporación la ha diferenciado de la prescripción, al indicar, por ejemplo, que mientras la caducidad es “un límite temporal de orden público que no se puede renunciar y que debe ser declarada por el juez oficiosamente”, la prescripción, en su dimensión liberatoria permite dar “por extinguido un derecho que, por no haberse ejercitado, se puede presumir que el titular lo ha abandonado”, por lo que, tratándose de la prescripción “se tiene en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio, o sea la negligencia real o supuesta del titular”[10].

Bastan estas referencias jurisprudenciales para concluir que, en contra de lo que cree el demandante, la caducidad no es fenómeno ajeno al proceso de responsabilidad fiscal, al punto que la propia Corte Constitucional así lo estimó cuando, ante el silencio de la Ley 42 de 1993 y en virtud de lo establecido en su artículo 89, que expresamente remitía a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, aplicó el término de dos años previsto en esa codificación respecto de la acción de reparación directa, dada su “concordancia y afinidad” con el proceso de responsabilidad fiscal[11].

También resulta procedente concluir que la aplicación analógica del término de caducidad

de dos años, para que la Contraloría pudiera “iniciar el proceso de responsabilidad fiscal”, se efectuó bajo el entendimiento de las diferencias que median entre esta figura y la prescripción, distinción que, conforme se ha precisado, hace parte del desarrollo que en la jurisprudencia constitucional ha tenido el fenómeno de la caducidad.

Estas conclusiones no avalan las premisas de las que parte el actor para formular su cargo y, por lo tanto, la Corte debe pasar a examinar la actuación del legislador, a fin de determinar si, al introducir la caducidad en el proceso de responsabilidad fiscal, excedió el ámbito de lo que constitucionalmente le está permitido.

5. El legislador y el establecimiento de un término de caducidad de la acción fiscal

La Corte ha apuntado que “ante las ostensibles inconsistencias de contenido” que acusaba la Ley 42 de 1993 y “habida consideración de la necesidad de estipular unas reglas más idóneas sobre la materia, se expidió la Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”[12], ley que buscó regular “un régimen integral para el trámite del proceso fiscal, incorporando una serie de garantías a favor de los implicados, en correspondencia con el tratamiento jurisprudencial sobre la materia y el respeto por el debido proceso”[13].

En materia de caducidad de la acción fiscal, la Corte ha advertido que, en la Ley 610 de 2000, el Congreso de la República “siguió el pronunciamiento que en su momento hiciera esta Corporación, en el sentido de que sí existía un término de caducidad para la acción fiscal, e igualmente confirmó el criterio que estableció el momento a partir del cual debía comenzar a contabilizarse el término para que operara la caducidad de la acción fiscal, modificando únicamente el plazo de caducidad de dicha acción, ampliándolo a cinco (5) años”[14].

La Corte ha interpretado que la aludida materia “ha sido delegada por completo al legislador, el cual, amparado en un criterio de razón suficiente, puede entonces entrar a definir todo lo relacionado con las medidas alusivas al control fiscal y con la firmeza o el carácter definitorio de sus decisiones”,[16] dado que “de la Constitución no puede deducirse criterio alguno que indique a partir de qué momento las actuaciones administrativas o las puramente técnicas de fiscalización de la gestión fiscal, deben adquirir firmeza y ser fuente de derechos u obligaciones para ciertos sujetos favorecidos o afectados por ellas”, pues se

trata, “sin duda, de una materia enteramente deferida a la ley que, con apoyo en las más variadas razones, puede definir lo que puede denominarse cosa decidida en materia administrativa o en materia de control fiscal”[17].

De los criterios precedentes se desprende, con claridad, que el legislador cuenta con un extenso margen de regulación, como lo reconoció esta Corte al enfatizar que “la definición del trámite que debe seguirse para establecer la responsabilidad fiscal, incluyendo las medidas relacionadas con la firmeza de las decisiones, le corresponde directamente a la ley, dentro de un marco amplio de libertad de configuración normativa”[18].

Ahora bien, tanto la caducidad como la prescripción “permiten determinar con claridad los límites para el ejercicio de un derecho”[19] y, tratándose del proceso de responsabilidad fiscal, la Corte ha apuntado que el señalamiento de un término de caducidad “constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de la seguridad jurídica y de la prevalencia del interés general”, idea esta que justificó la aplicación de lo preceptuado en el Código Contencioso Administrativo cuando la ley reguladora del proceso fiscal no contemplaba la caducidad[20].

Ciertamente, siempre que esté involucrada la gestión fiscal y que se encuentren comprometidos los recursos del erario, se evidencia un interés general, cuya protección se confía al actuar de la Contraloría General de la República y a las contralorías territoriales, llamadas a adelantar las averiguaciones del caso y a determinar si existe mérito para la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal, lo que deben hacer de conformidad con el procedimiento legalmente previsto y dentro de los términos igualmente fijados por el legislador.

La previsión de un término de caducidad cumple el propósito inicial de permitir que las contralorías cuenten con tiempo suficiente para adelantar las actuaciones que les corresponden, ya que, conforme lo ha destacado esta Corporación, antes del auto de apertura, con el cual comienza el proceso de responsabilidad fiscal, tiene lugar una indagación preliminar que, “si bien puede contribuir a la precisión y determinación de los elementos necesarios a la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, formalmente no hace parte del mismo”, a tal punto que tal indagación puede concluir en un auto de archivo, hipótesis en la que no existirá proceso de responsabilidad fiscal, pues “su presencia se

anuncia solo a partir del auto de apertura”, cuya fecha es “el extremo que marca la consolidación quinquenal de la caducidad de la acción fiscal”[21].

La existencia de un término de caducidad de la acción fiscal pretende, también, asegurar el actuar diligente de las contralorías, pues, pese a que esté involucrado el interés general, no pueden mantener indefinidamente las indagaciones o postergar sin límite temporal alguno la iniciación del proceso fiscal, porque, de lo contrario, “el sistema jurídico se vería abocado a un estado de permanente latencia en donde la incertidumbre e imprecisión que rodearían el quehacer estatal, entorpecería el desarrollo de las funciones públicas”[22].

Razones de estabilidad ligadas con la seguridad jurídica explican que se prevea un momento a partir del cual ya no sea posible “controvertir algunas actuaciones”[23], de manera que el conocimiento del término de caducidad, previa y expresamente fijado en la ley, para el ejercicio de la acción fiscal implica que tanto la Contraloría General de la República, como las contralorías territoriales, asumen una carga jurídica que, en aras de la protección del patrimonio estatal, les impone interesarse en el asunto y obrar con prontitud y en su debida oportunidad, so pena de que pierdan la posibilidad de iniciar el correspondiente proceso de responsabilidad por desatender el límite temporal propio de la caducidad y debido a que la actitud negligente y el retardo que desborde el término no pueden ser objeto de respaldo jurídico.

Así pues, la limitación del plazo busca impedir la parálisis de los organismos encargados de llevar a cabo el control fiscal, pretende comprometerlos con el adecuado ejercicio de su actividad controladora y promueve su actuación eficaz, pero la previsión de ese término no solo incide en el ámbito competencial asignado a los órganos controladores, puesto que también tiene incidencia en la situación de los sujetos que eventualmente pudieran hallarse expuestos a enfrentar un proceso de responsabilidad fiscal.

En efecto, de conformidad con lo que la jurisprudencia constitucional ha enseñado, “la naturaleza de los sujetos procesales y los términos en que uno y otro deben someterse a la contingencia de una acción en su contra son diferentes, lo cual implica que las condiciones en que el Estado y los particulares enfrentan la carga procesal de la caducidad no sea susceptible de comparación”[24] y, tratándose de la responsabilidad que se declara mediante el proceso fiscal, ya la Corte ha puntualizado que “es de carácter subjetivo,

porque busca determinar si el imputado obró con dolo o con culpa”[25].

En las anotadas condiciones, resulta que uno es el interés de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales, interés que es público en cuanto se orienta a la protección del patrimonio estatal, y otro el interés de los eventuales encartados en un proceso de responsabilidad fiscal, quienes razonablemente desearían verse libres de enfrentar tal proceso o, aún enfrentándolo, de la responsabilidad que se les endilgue.

A la diferencia de situaciones se suma, entonces, la de los bienes jurídicos afectados con la fijación del término de caducidad, cuyo establecimiento pretende, además, armonizar los principios que, según el artículo 209 superior, gobiernan la función administrativa, con las garantías que les correspondan a los sujetos que pudieran ser llamados a responder en un proceso de responsabilidad fiscal.

De ahí que la seguridad jurídica tiene que ver con ambas partes e igualmente los derechos, porque, de un lado, “el interés del legislador de atribuirle efectos negativos al paso del tiempo, es el de asegurar que en un plazo máximo señalado perentoriamente por la ley” se ejerzan las actividades que permitan iniciar el proceso de responsabilidad fiscal y, del otro, los posibles sujetos pasivos de la acción fiscal “tienen derecho a saber con claridad y certeza hasta cuando pueden estar sometidos a requerimientos (...) por una determinada causa”, de todo lo cual se deduce que, en uno y otro caso, se trata “de no dejar el ejercicio de los derechos sometido a la indefinición, con menoscabo de la seguridad procesal, tanto para demandante como demandado”[26].

De las precedentes consideraciones se desprende que no le asiste razón al demandante al sostener que, en el caso de la responsabilidad fiscal, solo existe la potestad de la Contraloría en guarda del patrimonio público y ningún interés o derecho en cabeza de quienes enfrentan la posibilidad de ser sujetos pasivos de la respectiva acción, pues ésta, en todo caso, se encuentra sujeta “a la oportunidad que le otorgan las figuras de la caducidad y la prescripción”[27] que, junto con otras contempladas en la Ley 610 de 2000, “buscan asegurar que las autoridades administrativas ejerzan sus competencias respetando las garantías del implicado a un debido proceso, permitiendo a éste el derecho a ser oído, a defenderse y a intervenir activamente en el proceso, e incluso en la indagación preliminar, ya sea directamente o a través de apoderado”[28].

No de otro modo se explica que esta Corte, en sede de revisión de las decisiones relacionadas con la acción de tutela de los derechos fundamentales, haya amparado los invocados por personas a las que les fue iniciado proceso fiscal cuando ya había operado la caducidad de la acción y ello, porque tal actuación vulnera “la garantía constitucional del debido proceso administrativo, que consagra el artículo 29 de la Carta”[29].

Por lo demás, se refiere el actor a la dilación que, en su opinión, es propiciada por el establecimiento de un término de caducidad de cinco años, a su juicio bastante amplio. Sin embargo, esta Corte ya ha señalado que definir la duración de esta clase de términos es cuestión que se inscribe dentro del marco de configuración que en materia de procedimientos tiene el legislador[30], siendo, en cada caso, “la naturaleza propia de los actos o hechos alrededor de los cuales versa la controversia jurídica, la que recomienda la fijación de un plazo más o menos largo para controvertir la conducta oficial”[31].

La Corte ha enfatizado que principios como el de seguridad jurídica “justifican la consagración de plazos más o menos largos para el ejercicio de determinadas acciones”[32] y, por lo tanto, “la mayor o menos brevedad de los términos ha de corresponder normalmente al juicio que sobre el asunto respectivo se haya formado el legislador, por lo cual no existe en la generalidad de los casos un parámetro del que pueda disponer el juez de constitucionalidad para evaluar si unos días o meses adicionales habrían podido garantizar mejor las posibilidades de llegada ante los tribunales”[33].

Tratándose del artículo 9º de la Ley 610 de 2000, acusado en la parte en que prevé para la acción fiscal un término de caducidad de cinco años, contados desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, la Corte observa que fuera de la alegación referente a la duración, que el actor considera excesiva, no se exponen razones adicionales destinadas a demostrar la vulneración del debido proceso a causa de que el legislador haya fijado en cinco años el lapso en que opera la caducidad.

En conclusión, no prospera el cargo que por violación del debido proceso administrativo planteó el demandante, ya que el legislador estableció un término de caducidad de la acción fiscal siguiendo la jurisprudencia que en tal sentido había fijado esta Corte, fuera de lo cual al preverlo actuó dentro del amplio margen de configuración que se le reconoce en materia como la que ha sido objeto de examen, potestad configurativa que también se

extiende a la inclusión de la figura de la prescripción, así como a la fijación del término en el que opera la caducidad de la acción fiscal, término que, según reiterada jurisprudencia garantiza la seguridad jurídica, el ejercicio razonable de las facultades correspondientes a las contralorías y los derechos de quienes eventualmente pudieran ser sujetos pasivos de la acción fiscal, lo que comporta su armonización con los principios que guían el cumplimiento de la función administrativa, sin que se advierta en su duración o en su concurrencia con el término de prescripción motivo de inconstitucionalidad alguno.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, por el cargo examinado en esta sentencia, el artículo 9º de la Ley 610 de 2000, en la parte en que dice: “La acción fiscal caducará si transcurridos cinco años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

Impedimento aceptado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA C-836/13

1. El argumento central que fundamenta mi desacuerdo con lo decidido por la mayoría,

consiste en advertir que en efecto y como lo aduce el demandante, el artículo 9º de la Ley 610 de 2000, al establecer una diferencia entre la caducidad y la prescripción en los procesos de responsabilidad fiscal, extendió en forma indebida y excesiva el tiempo en el cual las contralorías pueden decidir sobre esa materia, vulnerando de esta forma las garantías que conforman el debido proceso. Considero que al haber introducido el legislador la figura de la caducidad de la acción fiscal por un término de cinco años, contados a partir del hecho generador del daño al patrimonio público, ello implica alargar hasta diez años el plazo para fallar sobre la responsabilidad fiscal, al sumarse el término de prescripción de cinco años. Esta desproporcionada extensión de la aptitud del Estado para adelantar el juicio de responsabilidad fiscal se opone a lo planteado por la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual determina que toda persona procesada tiene derecho a ser oída dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial. Por ende, en el caso analizado se imponía la aplicación de las garantías del debido proceso administrativo y acorde con este, la Corte ha debido declarar inexecutable el aparte impugnado.

2. Encuentro que el principal problema jurídico que presenta la norma acusada no versa, como fue comprendido por la mayoría, en un asunto propio del principio de legalidad y de los límites de la amplia facultad de configuración legislativa en materia de procedimientos fiscales. En contrario, la censura refiere a la afectación del principio de proporcionalidad en el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal, basada en la extensión del término efectivo para investigar e imponer la sanción correspondiente.

Si la Corte hubiera asumido el análisis del cargo propuesto desde esa perspectiva, habría podido determinar, incluso con facilidad, que la suma de los términos de caducidad y prescripción de la acción fiscal podría llegar hasta los diez años, término abiertamente desproporcionado, pues equivale al que la ley contempla para la prescripción ordinaria. Así, al margen de la utilidad de distinguir entre caducidad y prescripción, en cualquier caso la extensión en el tiempo mencionada no responde a criterios de razonabilidad y, antes bien, imponen al presunto responsable fiscal la carga de asumir un juicio dilatado y contrario al debido proceso.

3. Debe recordarse que, en los términos del artículo 8-1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “[t]oda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y

dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.” Como se observa, para el derecho internacional de los derechos humanos la razonabilidad del plazo para la determinación de la responsabilidad fiscal es importante, puesto que es uno de los componentes del derecho al debido proceso que legítimamente esperan quienes acuden ante las autoridades, bien con el objetivo de lograr la eficacia de sus garantías constitucionales o legales, o bien para, como sucede en el caso analizado, comparecer ante las autoridades del Estado para que se defina su responsabilidad ante la acusación formulada en su contra.

La adopción de decisiones en un plazo razonable, así entendida, no es un asunto circunscrito a los procesos judiciales, sino que se extiende necesariamente a aquellos trámites de índole administrativa. Esto debido a que tanto en uno como en otro caso, la validez constitucional de la actuación estatal se basa, entre otros asuntos, en la prohibición de imponer un trato desproporcionado contra la persona que es investigada. En mi criterio, la extensión indebida e innecesaria del plazo de la potestad estatal de indagar y sancionar infracciones fiscales es una modalidad de dicha clase de tratamiento.

4. Debo recalcar que, en todo caso, comparto con la mayoría la necesidad de contar con herramientas idóneas y eficaces para controlar aquellas faltas de los servidores públicos y de los particulares que atenten contra la integridad de los recursos del Estado, que son de todos los ciudadanos. Sin embargo, este objetivo, para que se muestre compatible con el orden constitucional, no solo debe ser adecuado sino también garantista de los derechos fundamentales de los sujetos concernidos en el juicio fiscal. Esto se logra cuando el procedimiento legal está ajustado a los estándares del debido proceso, tanto en su faceta constitucional interna como del derecho internacional de los derechos humanos.

No obstante, también encuentro que el tema específico de la proporcionalidad del término para adelantar el juicio de responsabilidad fiscal, a pesar de haber sido identificado por el demandante, no fue objeto de análisis particular en la sentencia de la que me aparto. Por ende, es aceptable sostener que los efectos de cosa juzgada relativa que tiene dicha decisión, expresamente definidos en su parte resolutive, no cobijan ese particular problema jurídico. Así, se trata de una controversia que no ha sido respondida por la jurisdicción

constitucional, lo que habilitaría pronunciarse en el futuro sobre ese punto de derecho.

Estos son los motivos de mi disenso.

Fecha ut supra,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

[1] Sentencia C-382 de 2008.

[2] Ibídem.

[3] Ibídem. En el mismo sentido se puede consultar la Sentencia SU-620 de 1996.

[4] Ibídem.

[5] Sentencia de 2 de abril de 1998. C. P. Libardo Rodríguez Rodríguez.

[6] Sentencia C-046 de 1994.

[7] Sentencia T-973 de 1999.

[8] Ibídem.

[9] Ibídem.

[10] Sentencia C-227 de 2009.

[11] Sentencia T-973 de 1999.

[12] Sentencia C-840 de 2001.

[13] Sentencia C-382 de 2008.

[14] Sentencia T-767 de 2006.

[15] Sentencia C-227 de 2009.

[17] Sentencia C-046 de 1994.

[18] Sentencia C-382 de 2008.

[19] Sentencia C-227 de 2009.

[20] Sentencia T-973 de 1999.

[21] Sentencia C-840 de 2001.

[22] Sentencia C-781 de 1999.

[23] Ibídem.

[24] Sentencia C-832 de 2001.

[25] Sentencia C-840 de 2001.

[26] Sentencia C-227 de 2009.

[27] Sentencia C-840 de 2001.

[28] Sentencia C-382 de 2008.

[29] Sentencia T-767 de 2006.

[30] Sentencia C-832 de 2001.

[31] Sentencia C-781 de 1999.

[32] Ibídem.

[33] Sentencia C-800 de 2000.